TP 14054

STRAIGHTAHEAD

A Vision for Transportation in Canada

Transport Canada / Transports Canada

Canada

103-05035/

STRAIGHT
A Vision for Transportation in Canada

STRAIGHT AHEAD - A Vision for Transportation in Canada
Cat. T22-118/2003-1 ISBN: 0-662-67128-7
© Her Majesty the Queen in Right of Canada, (Transport Canada) 2003
This document is available on the Web at www.tc.gc.ca/Straightahead.

A WORD FROM THE MINISTER

I am pleased to present *Straight Ahead – A Vision for Transportation in Canada*, which sets out the Government of Canada's strategy for a sustainable transportation system.

Transportation is fundamental to Canada's economic prosperity and Canadians' quality of life. To maintain and enhance our competitiveness, we need to ensure our transportation system is efficient and able to adapt to new challenges as they arise. To enhance our quality of life, we also need to ensure that our system is safe, secure and environmentally responsible. These are the goals underlying our vision for transportation.

This booklet presents the highlights of the strategy: the vision that guides it and the principles underpinning it. For more details on the strategy and the concrete initiatives flowing from it, I invite you to read the full *Straight Ahead* document.

Hon. David M. Collenette, P.C., M.P.
Minister of Transport

WHY TRANSPORTATION MATTERS

Transportation – by land, water and air – links Canadians to each other and Canada with the world. Transportation moves goods to markets and people to their destinations, whether for business or pleasure. Transportation provides jobs and supports economic growth. Transportation policy is therefore a crucial part of the government's policy agenda.

Canada's transportation system is highly complex, involving decisions and actions by all levels of government, thousands of businesses and millions of Canadians. To function smoothly, the system depends on the co-operative efforts of governments and businesses, both in Canada and abroad. *Straight Ahead* was drafted after extensive discussions with our key transportation partners in the public and private sectors.

TRANSPORTATION POLICY MUST ADAPT

To be effective, transportation policy must be in tune with the times. It must adapt to new conditions and changing circumstances. Canada's transportation policy saw steady evolution in the 20th century; as social and economic conditions changed, transportation policy kept pace. Rail, truck and air services were deregulated, subsidies were reduced and in some cases eliminated, many services and facilities formerly run by government were privatized and others were commercialized. Many of these changes were considered groundbreaking at the time, but they have

demonstrated their success over time. With some adjustments, based on the lessons learned from experience, these policies will remain in place.

A constant pre-occupation in transportation policy is safety and security, which remain central objectives of the government's strategy. The government will continue to make sure that laws and smart regulations maintain and enhance the transportation system's safety, security and integrity.

As we think about what lies ahead, we see many challenges: the pressures of globalization and increasingly integrated North American markets; the requirements of the "scheduled economy"; growth in the number of Canadians living in our cities while many rural areas are experiencing population decline; the aging of the population; the environmental impact of human activities; new awareness of the importance of safety and security; and the high technology explosion.

TRANSPORTATION AND CANADA'S ECONOMY

- **The Canadian transportation system carries more than $1 trillion worth of goods every year.**
- **Over the last decade, the Canadian transportation sector experienced an average annual growth rate of 6.1%, almost doubling that of the economy at 3.3%.**
- **In 2000, more than 850,000 people held jobs in the transportation industry or related functions, representing 7% of the Canadian workforce.**
- **In 1999, close to $20 billion was spent on infrastructure operated by government and private operators.**

All have an impact on transportation policy. We also know that some challenges can't be foreseen, but policy must remain relevant and flexible enough to respond.

Straight Ahead sets out the government's objectives and strategy for a safe and secure, efficient and environmentally responsible transportation system. It proposes a common vision for all participants in the transportation system, one that will provide direction and purpose as the system adapts to meet the challenges of the 21st century.

OUR VISION FOR TRANSPORTATION

The government's vision for the transportation system is guided by seven principles. The principles, along with a brief explanation of each, are set out below.

1. Highest practicable safety and security of life and property – guided by performance-based standards and regulations when necessary.

Safety and security will continue to be Transport Canada's primary focus, signalled by rigorous standards for new transportation facilities, vehicles and equipment and careful monitoring to make sure that transportation providers have safety management systems in place and that they abide by them. Preventing, minimizing and responding effectively to threats to the security of the national transportation system is a high priority. We will continue to work with our continental and international partners to harmonize our requirements and ensure effective and efficient borders.

2. Efficient movement of people and goods to support economic prosperity and a sustainable quality of life – based on competitive markets and targeted use of regulatory and spending interventions.

This principle reflects the belief that competition is the best way to ensure efficiency and innovation – resulting in the transportation services Canadians want with the least possible use of resources. Government intervention may be necessary, on occasion, to correct market imperfections, prevent abuse of market power and address distortions arising from the failure to take into account the full environmental and other costs of transportation activities. Modal neutrality – the level playing field between transport modes – will be sought whenever government intervention is necessary.

3. Respect for the environmental legacy of future generations of Canadians – guided by environmental assessment and planning processes in transportation decisions and selective use of regulatory and spending interventions.

Decisions about transportation will take account of their environmental impact on air, water, soil and habitat. Transport Canada will work with its partners to address climate change, urban air pollution and greenhouse gas emissions. All partners will need to work towards gradually reducing the intensity of carbon fuel use, developing alternative fuels and technologies, offering viable choices for urban travellers and making progress towards including the cost of environmental impacts in the prices paid by transportation users.

4. User pricing that better reflects the full costs of transportation activity, and transportation infrastructure decisions that meet user needs – based on governance models that provide for stakeholder involvement and transparency.

Infrastructure – the roads, rail lines, airports, ports and other facilities that enable transportation – is funded in a variety of ways. Some infrastructure, such as rail lines, is paid for directly by users, while infrastructure like roads is paid for out of general tax revenues. Because most users choose their transportation method based on what it costs them to use it, establishing the right prices for transportation use (including the cost of building and maintaining infrastructure, the cost of any environmental impact, and the 'social' costs, such as accidents and congestion) will contribute over time to a more efficient system. As a result, traffic will be better distributed among the modes, and decisions about where and when to build new infrastructure will be based on user demand and their willingness to pay for it. Effective governance models for transportation infrastructure and appropriate stakeholder involvement will be needed to manage transition and achieve this long-term goal.

5. Reasonable access to the national transportation system for Canada's remote regions.

Access to the national transportation system for people living in remote parts of the country will be maintained by providing infrastructure in the most cost-effective manner and by looking at alternative arrangements where appropriate with all other interested partners who have a role in this area. For its part, the federal government will continue to focus on current undertakings.

6. Accessibility of the national transportation network without undue obstacles for persons with disabilities.

An inclusive society must respond to the mobility challenges of persons with disabilities and the growing proportion of older Canadians. Equipment manufacturers, transportation operators and infrastructure providers will be required to accommodate these needs through their planning, design and operating procedures.

7. Partnerships and integration among jurisdictions and with the private sector.

Harmony is needed in the way each mode of transport is governed – so that the transportation modes operate on a level playing field and the transportation system is an efficient and seamless network that operates smoothly in support of Canada's competitiveness.

Because of the importance of trade to Canada's prosperity, transportation policies – whether laws, standards, regulations or the approach to managing the marketplace – need to be in sync among federal departments, among governments within Canada, and between Canada and other countries. Domestically, partnerships and joint ventures between governments and the private sector will ensure that transportation infrastructure meets users' needs and earns sufficient revenue to cover costs.

INNOVATION AND SKILLS

In realizing its vision for transportation, the government will rely on the skills of Canadians and their capacity to innovate and collaborate to achieve the desired balance among efficiency, safety, security, environmental, mobility and accessibility objectives. Everyone in the transportation system will need to look at fostering innovation and skills development, pursuing transportation research and development, and deploying new technologies in the service of these objectives.

STRATEGIC DIRECTIONS

In addition to setting out the government's vision and policy principles, *Straight Ahead* describes a number of new initiatives the government proposes to take and its longer-term priorities in five key sectors.

➜ Setting frameworks for an efficient transportation marketplace.

The government's policy of deregulation, reducing subsidies, commercialization, privatization and related measures to favour competition and market forces has worked well for the most part. The government proposes to fine-tune this policy approach to stimulate further competition and efficiency where needed (Chapter 3 of *Straight Ahead*).

➜ Managing and investing in transportation infrastructure.

Where possible, commercialization and divestiture will continue, with some fine-tuning in the way new entities are governed. Strategic infrastructure

investments in support of competitiveness, sustainable growth and a well-integrated transportation system will be made in partnership with other levels of government and the private sector. This will include initiatives addressing urban transportation needs, such as public transit, and trade and passenger corridors, while remaining sensitive to the needs of rural and remote areas (Chapter 4).

➜ Reducing the adverse environmental impact of transportation.

In collaboration with others, the government will continue to address the environmental impact of transportation. It will promote respect for the environment as a criterion in transportation planning, find ways to implement Canada's environmental obligations, and curb pollution in the transportation sector. The government is interested in collaborating with industry, other governments, and transportation experts in the search for consensus on how to determine the full costs of transportation and practical ways of paying for them, as well as pursuing public-private collaboration to improve emissions standards and promoting the increased use of lower-emissions vehicles and modes and less greenhouse gas (GHG) intensive fuels (Chapter 5).

➜ Improving safety and security.

With one of the safest and most secure transportation systems in the world, Canada wants to maintain its leadership, which springs from a long tradition of research, problem solving, and government action to achieve these results. Transport Canada's Strategic Plan for Safety and Security, first introduced in 1999, is being evaluated and will be updated. Working with industry, other departments, and other governments, Transport Canada will continue implementing its safety and security plans covering each mode of transportation. The government will pay particular attention to ensure that border crossings meet the demands of safety and security while facilitating the flow of people and goods (Chapter 6).

➜ Encouraging innovation and skills development.

Innovation in the transportation sector is essential not only to maintain the sector's own growth and competitiveness, but also to contribute to national priorities like GHG reduction, safety and security, and improving the quality of life in cities. Innovation in this sector will support goals in Canada's Innovation Strategy.

Transport Canada will focus on advancing its research and development program in five areas, namely intermodal integration, congestion, environmental pressures, safety and security, and accessibility. The department will also work with industry, government and academic partners to identify areas of potential skills shortages and develop responses to them, to stimulate the adoption of e-commerce in the transportation sector and to promote the adoption of intelligent transportation systems (Chapter 7).

THE WAY AHEAD

Transportation policy cannot remain static. It needs to reflect the currents of change that will shape Canada's economy and society in years to come. *Straight Ahead* provides a framework to guide future decisions by setting out principles and strategic directions that will help point the way for Canada's transportation policy for the next decade and beyond.

TP 14054

DROIT DEVANT

Une vision pour les transports au Canada

Transports Canada Transport Canada

Canada

DROIT DEVANT - Une vision pour les transports au Canada
N° de catalogue : T22-118/2003-1 ISBN : 0-662-67128-7
© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada (Transports Canada) 2003

Ce document est disponible sur le Web à www.tc.gc.ca/Droitdevant.

DROIT DEVANT

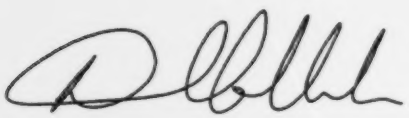
Une vision pour les transports au Canada

MOT DU MINISTRE

Il me fait plaisir de vous présenter *Droit devant : Une vision pour les transports au Canada*, qui établit la stratégie du gouvernement du Canada pour un réseau de transport durable.

Le transport est fondamental à la prospérité économique du Canada et à la qualité de vie des Canadiens. Afin de maintenir et d'améliorer notre compétitivité, nous devons nous assurer que notre réseau de transport est efficient et capable de s'adapter pour relever de nouveaux défis lorsqu'ils se présentent. Pour améliorer notre qualité de vie, nous devons aussi nous assurer que notre réseau est sécuritaire, sûr et respectueux de l'environnement. Ce sont les buts qui servent de base à notre vision pour les transports.

Ce cahier présente les points saillants de la stratégie : la vision qui la guide et les principes qui la sous-tendent. Pour plus de détails sur la stratégie et les initiatives concrètes qui en découlent, je vous invite à lire en entier le document *Droit devant*.



L'hon. David M. Collenette, C.P., député
Ministre des Transports

POURQUOI LE TRANSPORT EST-IL IMPORTANT?

Le transport - terrestre, maritime et aérien - relie les Canadiens les uns aux autres et le Canada avec le reste du monde. Le transport achemine les biens aux marchés et les gens à leur destination, que ce soit pour affaires ou pour leur plaisir. Le transport crée des emplois et appuie la croissance économique. La politique des transports est donc une partie essentielle du programme d'action du gouvernement.

Le réseau de transport du Canada est très complexe, mettant en jeu des décisions et des mesures prises par tous les paliers de gouvernement, des milliers d'entreprises et des millions de Canadiens. Afin de fonctionner sans heurts, le réseau dépend des efforts de collaboration des gouvernements et des entreprises, tant au Canada qu'à l'étranger. *Droit devant* a été rédigé à la suite de longues discussions avec nos partenaires clés de transport dans les secteurs privé et public.

LA POLITIQUE DES TRANSPORTS DOIT S'ADAPTER

Afin d'être efficace, la politique des transports doit se conformer aux besoins actuels. Elle doit s'adapter aux nouvelles conditions et aux circonstances changeantes. La politique des transports du Canada a évolué continuellement au cours du 20ième siècle. Lorsque la conjoncture sociale ou économique a changé, la politique des transports a suivi le rythme. Les services ferroviaires, routiers et aériens ont été déréglementés, les subventions ont été réduites et dans certains cas éliminées, plusieurs services et installations

autrefois contrôlées par le gouvernement ont été privatisés et d'autres commercialisés. Bon nombre de ces changements étaient considérés innovateurs à l'époque, mais ils ont démontré leur succès au fil des ans. Avec quelques ajustements, basés sur les leçons apprises grâce à l'expérience, ces politiques resteront en place.

Une préoccupation constante de la politique des transports est la sécurité et la sûreté, qui demeure un objectif central de la stratégie du gouvernement. Ce dernier continuera de veiller à ce que les lois et les règlements intelligents maintiennent et améliorent la sécurité, la sûreté et l'intégrité du réseau de transport.

Lorsque nous pensons à ce que l'avenir nous réserve, nous voyons plusieurs défis : les pressions de la mondialisation et les marchés nord-américains de plus en plus intégrés; les exigences de l'« économie programmée »; la croissance du nombre de Canadiens qui vivent dans nos villes alors qu'un bon nombre de régions rurales connaissent un déclin de leur population; le vieillissement de la population; l'impact environnemental des activités humaines; la nouvelle sensibilisation à propos de l'importance de la sécurité et de la sûreté; et l'explosion de la haute technologie. Tous ces éléments ont un impact sur la politique des transports. Nous savons aussi que certains défis ne peuvent être prévus, mais la politique doit rester assez pertinente et flexible pour y répondre.

LE TRANSPORT ET L'ÉCONOMIE CANADIENNE

- **Le réseau de transport du Canada achemine plus de 1 billion $ de marchandises chaque année.**
- **Au cours des dix dernières années, le secteur des transports du Canada a affiché un taux de croissance moyen annuel de 6,1 %, presque le double de celui de l'économie établi à 3,3 %.**
- **En 2000, plus de 850 000 personnes ont travaillé dans l'industrie du transport ou exercé des fonctions connexes, ce qui représente 7 % de la main-d'œuvre canadienne.**
- **En 1999, près de 20 milliards $ ont été dépensés pour l'infrastructure exploitée par le gouvernement et les exploitants privés.**

Droit devant fixe les objectifs et la stratégie du gouvernement pour un réseau de transport sécuritaire et sûr, efficient et respectueux de l'environnement. Il propose une vision commune pour tous les participants au réseau de transport, vision qui fournira une orientation et une raison d'être à mesure que le réseau s'adaptera pour relever les défis du 21ième siècle.

NOTRE VISION POUR LES TRANSPORTS

La vision du gouvernement pour le réseau de transport est guidée par sept principes. Ces principes, ainsi qu'une brève explication de chacun, sont exposés ci-dessous.

1. Les niveaux de sécurité et de sûreté les plus élevés possible pour la vie et les biens – grâce à des normes et règlements axés sur le rendement, au besoin.

La sécurité et la sûreté continueront d'être la première priorité de Transports Canada. Cela se traduira par des normes rigoureuses pour les nouvelles installations de transport, les véhicules et l'équipement ainsi que par une surveillance attentive afin de s'assurer que les fournisseurs de transport ont des systèmes de gestion de la sécurité en place et qu'ils s'y conforment. Prévenir,

minimiser et intervenir efficacement en cas de menace à la sûreté du réseau national de transport est une priorité importante. Nous continuerons de travailler avec nos partenaires continentaux et internationaux pour harmoniser nos exigences et veiller à ce que nos frontières soient efficaces et efficientes.

2. Le transport efficient des gens et des biens pour favoriser la prospérité économique et une qualité de vie durable – grâce à la concurrence et à des interventions ciblées en matière de réglementation et de dépenses.

Ce principe reflète la croyance que la concurrence est la meilleure façon d'assurer l'efficience et l'innovation. Ainsi, les Canadiens bénéficieront de services de transport en utilisant le moins de ressources possible. Le gouvernement devra peut-être intervenir à l'occasion pour corriger les imperfections du marché, prévenir les situations d'abus de pouvoir sur le marché et redresser les distorsions attribuables au fait que l'on a pas tenu compte de l'ensemble des coûts environnementaux et autres coûts des activités de transport. La neutralité entre les modes, c'est-à-dire l'égalité des chances entre les modes de transport, sera visée lorsque le gouvernement devra intervenir.

3. Le respect de l'héritage environnemental pour les générations futures de Canadiens – grâce aux processus d'évaluation et de planification environnementale lors de la prise de décisions en matière de transport et à des interventions sélectives en matière de réglementation et de dépenses.

Les décisions touchant les transports prendront en compte leur impact environnemental sur l'atmosphère, l'eau, le sol et l'habitat. Transports Canada travaillera avec ses partenaires pour s'occuper du changement climatique, de la pollution atmosphérique urbaine et des émissions de gaz à effet de serre. Tous les partenaires devront s'employer à réduire graduellement l'intensité d'utilisation du carburant au carbone, à mettre au point des carburants et des technologies de remplacement, à offrir des choix viables aux voyageurs urbains et à faire des progrès pour inclure le coût des répercussions environnementales dans les prix payés par les utilisateurs des services de transport.

4. Des droits d'utilisation qui reflètent mieux le coût total des activités de transport et des décisions concernant les infrastructures de transport qui répondent mieux aux besoins des utilisateurs – grâce à des modèles de gestion qui prévoient la participation des intervenants et la transparence.

L'infrastructure – les routes, les lignes ferroviaires, les aéroports, les ports et les autres installations qui permettent le transport – est financée de différentes façons. Certaines infrastructures, comme les lignes ferroviaires, sont financées directement par les utilisateurs, alors que les infrastructures comme les routes sont financées par l'entremise des recettes fiscales générales. Parce que la plupart des utilisateurs choisissent leur méthode de transport selon le coût qui leur incombe pour l'utiliser, le fait d'établir les bons prix pour l'utilisation des transports (y compris les coûts de construction et de maintien des infrastructures, le coût de tous les impacts environnementaux et les coûts « sociaux » comme les accidents et la congestion) contribuera avec le temps à un système plus efficient. En conséquence, le

trafic sera mieux distribué entre les modes et les décisions à propos du moment ou de l'emplacement pour construire de nouvelles infrastructures seront basées sur la demande des utilisateurs et leur disposition à les payer. Des modèles de gestion efficaces de l'infrastructure de transport et une participation appropriée des intervenants seront nécessaires pour gérer la transition et atteindre cet objectif à long terme.

5. L'accessibilité raisonnable au réseau national de transport pour les régions éloignées du Canada.

L'accès au réseau national de transport pour les personnes vivant dans les régions éloignées du pays sera maintenu en fournissant des infrastructures de la manière la plus économique possible et en cherchant des mesures de rechange, le cas échéant, avec tous les autres partenaires intéressés qui ont un rôle dans ce domaine. Le gouvernement fédéral, pour sa part, continuera de se concentrer sur les engagements actuels.

6. L'accessibilité au réseau national sans obstacles abusifs pour les personnes ayant une déficience.

Une société inclusive doit répondre aux défis de déplacement des personnes ayant une déficience et de la proportion croissante de Canadiens âgés. Les fabricants d'équipement, les exploitants de services de transport et les fournisseurs d'infrastructure devront répondre à ces besoins grâce à leurs procédures de planification, de conception et d'exploitation.

7. Les partenariats et l'intégration entre les administrations et avec le secteur privé.

L'harmonie est nécessaire dans la manière dont chaque mode de transport est géré – afin que les modes de transport soient exploités dans des conditions égales et que le réseau de transport soit un réseau efficient et homogène qui fonctionne sans heurts et de façon efficace à l'appui de la compétitivité du Canada.

À cause de l'importance du commerce pour la prospérité du Canada, les politiques des transports – qu'il s'agisse de lois, de règlements ou de l'approche pour gérer le marché – doivent être synchronisés entre les ministères fédéraux, entres les gouvernements à l'intérieur du Canada et entre le Canada et les autres pays. À l'intérieur du pays, les partenariats et les coentreprises entre les gouvernements et le secteur privé veilleront à ce que l'infrastructure de transport satisfasse aux besoins des utilisateurs et gagne des revenus suffisants pour couvrir les coûts.

INNOVATION ET COMPÉTENCES

En réalisant sa vision pour les transports, le gouvernement se fiera aux compétences des Canadiens et à leur capacité d'innover et de collaborer afin d'atteindre l'équilibre désiré entre les objectifs d'efficience, de sécurité, de sûreté, de respect de l'environnement, de mobilité et d'accessibilité. Tous dans le réseau de transport devront essayer d'encourager l'innovation et le perfectionnement des compétences, de poursuivre la recherche et le développement dans le domaine du transport et de déployer de nouvelles technologies au service de ces objectifs.

ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

En plus d'établir la vision et les principes directeurs du gouvernement, *Droit devant* décrit plusieurs nouvelles initiatives que le gouvernement propose de prendre et ses priorités à long terme dans cinq secteurs clés :

➜ Établir des cadres pour assurer l'efficacité du marché du secteur des transports

La politique du gouvernement en matière de déréglementation, de réduction des subventions, de commercialisation, de privatisation du gouvernement et les mesures connexes pour favoriser la concurrence et les forces du marché a essentiellement bien fonctionné. Le gouvernement propose de peaufiner l'approche de cette politique pour stimuler davantage la concurrence et l'efficience, au besoin (chapitre 3 de *Droit devant*).

➜ Gérer l'infrastructure de transport et y investir

Là où cela est possible, la commercialisation et la cession continueront, tout en peaufinant la régie des nouvelles entités. Les investissements stratégiques dans les infrastructures à l'appui de la compétitivité, de la croissance durable et d'un réseau de transport bien intégré seront effectués en partenariat avec d'autres paliers de gouvernement et le secteur privé. Cela comprendra des initiatives traitant des besoins de transport urbain, comme le transport en commun, de même que les axes commerciaux et les corridors de passagers, tout en demeurant sensible aux besoins des régions rurales et éloignées (chapitre 4).

➜ Réduire l'impact environnemental négatif du transport

En collaboration avec d'autres, le gouvernement continuera d'aborder l'impact environnemental du transport. Il fera la promotion du respect de l'environnement comme critère pour la planification du transport, trouvera des moyens de mettre en œuvre les obligations environnementales du Canada et freinera la pollution dans le secteur des transports. Le gouvernement voudrait collaborer avec l'industrie, d'autres gouvernements et les experts en matière de transport afin d'arriver à un consensus sur la manière de déterminer le total des coûts du transport et des façons pratiques pour les payer, ainsi qu'entretenir des collaborations entre le public et le privé pour améliorer les normes d'émissions et promouvoir l'augmentation de l'utilisation de véhicules et de modes à émissions réduites et de carburants à moindre intensité de gaz à effet de serre (GES) (chapitre 5).

➜ Accroître la sécurité et la sûreté

Avec l'un des réseaux de transport les plus sécuritaire et sûr au monde, le Canada veut garder son leadership, qui découle d'une longue tradition de recherche, de résolution de problèmes et d'initiatives du gouvernement pour atteindre ces résultats. Le plan stratégique en matière de sécurité et de sûreté de Transports Canada, introduit en 1999, est évalué et sera mis à jour. En travaillant avec l'industrie, d'autres ministères et d'autres gouvernements, Transports Canada continuera de mettre en œuvre ses plans de sécurité et sûreté touchant chacun des modes de transport. Le gouvernement s'assurera particulièrement que les postes frontaliers satisfont aux demandes de sécurité et de sûreté, tout en facilitant le mouvement des personnes et des biens (chapitre 6).

➜ Encourager l'innovation et le développement des compétences

L'innovation dans le secteur des transports n'est pas seulement essentielle pour maintenir sa propre croissance et sa compétitivité, mais aussi pour contribuer aux priorités nationales comme la réduction des GES, la sécurité et la sûreté, ainsi que l'amélioration de la qualité de vie dans les villes. L'innovation dans ce secteur appuiera les buts de la Stratégie d'innovation du Canada.

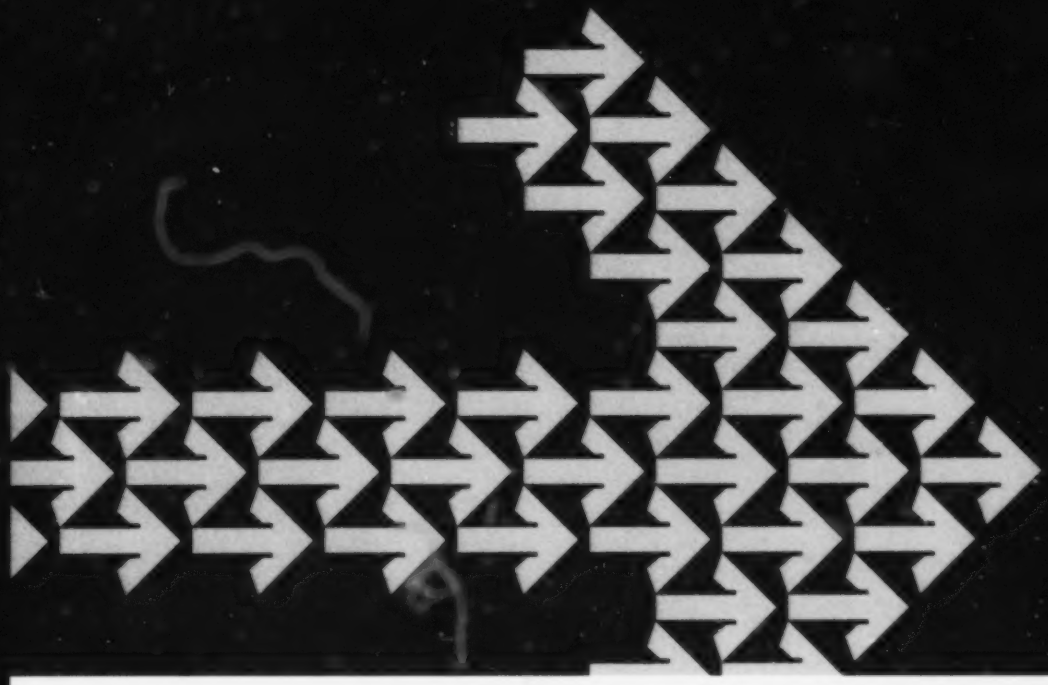
Transports Canada s'emploiera à faire progresser son programme de recherche et de développement dans cinq domaines, soit l'intégration intermodale, l'encombrement routier, les pressions environnementales, la sécurité et la sûreté ainsi que l'accessibilité. Le Ministère travaillera aussi avec des partenaires de l'industrie, du gouvernement et des universités pour identifier les secteurs où il y a possiblement une pénurie de compétences et y trouver une solution, stimuler l'adoption du commerce électronique dans le secteur des transports et promouvoir l'adoption de systèmes de transport intelligents (chapitre 7).

LA VOIE À SUIVRE

La politique des transports ne peut rester fixe. Elle doit refléter les changements qui façonneront l'économie et la société du Canada dans les années à venir. Le document *Droit devant* fournit un cadre pour guider les décisions futures en établissant des principes et des orientations stratégiques qui aideront à montrer le chemin à la politique des transports du Canada pour la prochaine décennie et au-delà.

STRAIGHTAHEAD

A Vision for Transportation in Canada



Transport Canada Transports Canada

Canada

STRAIGHT AHEAD - A Vision for Transportation in Canada
Cat: T22-118/2003 ISBN: 0-662-67127-9
© Her Majesty the Queen in Right of Canada, (Transport Canada) 2003

This document is available on the Web at www.tc.gc.ca/Straightahead

STRAIGHT AHEAD

A Vision for Transportation in Canada

CONTENTS

FOREWORD 5

INTRODUCTION 7

PART 1 – POLICY OBJECTIVES 9

CHAPTER 1 : Currents of Change 11

Historical Perspective 11

Challenges Ahead 14

CHAPTER 2 : A Transportation Vision – Our True Course 17

Our Vision 17

Realizing the Vision 21

PART 2 – STRATEGIC DIRECTIONS 23

CHAPTER 3 : Marketplace Framework 25

Our Achievements 25

Our Future Actions 28

CHAPTER 4 : Infrastructure 45

Our Recent Achievements and Commitments 46

Selected Investment in Transportation 46

Our Future Actions 47

Governance and Commercialization 48

Strategic Investments 53

CHAPTER 5: Protection of the Environment 57

Federal Actions to Date 57

Trends in Air Pollution and Greenhouse Gas Emissions 58

Future Policy Directions on Greenhouse Gas Emissions 59

Our Future Actions 61

CHAPTER 6: Safety and Security 67

Our Achievements 67

Actions Taken and Proposed 68

A New Approach to Safety – Smart Regulation 69

Mode-Specific Strategic Initiatives 70

Transportation Security 72

CHAPTER 7: Innovation and Skills 75

New Challenges Ahead 75

Promoting an Innovative Transportation Sector 76

Meeting the Skills Challenge 80

CONCLUSION 83

FOREWORD

Transportation built Canada.

Transportation will help to determine the future success of Canada.

These may be provocative statements, but every student of Canadian history knows that the evolution of Confederation has rested in large part on securing the transportation links that connect us as a nation. Throughout our history, governments have embraced a succession of bold transportation visions – national railways spanning the continent, an international seaway, the Trans-Canada Highway, and transcontinental air services.

Our national transportation system, linking every corner of this country, opened our doors to the rest of the world and to the commercial markets beyond our borders. We are a trading nation, in an age of globalization, that relies on the safe and efficient movement of people and goods in order to maintain our prosperity and quality of life. As our nation has evolved, we have built a world-class transportation system.

We have done much to continually improve our transportation system. Safety and security, accessibility, economic efficiency and environmental performance have all become cornerstones of that system. But new challenges arise and we must now ensure that our transportation policies continue to move Canada straight ahead.

In April 2001, I stood before an audience at the Vancouver Board of Trade and launched an enormous undertaking by Transport Canada to create a framework for the kind of transportation system that will take us into the next decade and beyond. Countless hours of consultations, including roundtable discussions that I hosted across the country, and extensive internal policy analysis have resulted in a comprehensive statement of vision and direction about Canada's transportation system.

Several months before I launched this undertaking, a panel of distinguished Canadians began a year-long legislated review of the *Canada Transportation Act*. That review assessed whether the Act provided Canadians with an efficient, effective, flexible and affordable transportation system. The panel received more than 200 submissions and produced over 90 recommendations. Their work was an important building block in preparing this framework document.

I am proud to present to Canadians this vision of the future of our transportation system. A great debt of gratitude is owed to the many people who expressed opinions and perspectives, presented problems and offered solutions, and above all, recognized the fundamentally important role that transportation plays in our daily lives as we move Canada straight ahead.

Hon. David M. Collenette, P.C., M.P.
Minister of Transport

INTRODUCTION

Extensive consultations have been held in recent years with the goal of advancing a strategic plan that will enable the federal government to address the key challenges facing transportation in Canada over the long term.

In June 2001, the Government of Canada released *Creating a Transportation Blueprint for the Next Decade and Beyond: Defining the Challenges*, which outlined areas in which we would seek to make progress to ensure that the national transportation system will continue to serve the needs of Canadians now and into the future. The Minister of Transport and Transport Canada officials subsequently held discussions with provincial and territorial ministers and officials. They also met with key transportation stakeholders and received input from the general public. Input from earlier consultative processes, including the Transportation Table on Climate Change, Transport Canada's second *Sustainable Development Strategy* and the Minister's Millennium Transportation Conference, has also been taken into account.

Vision and Balance, the report of the *Canada Transportation Act* Review Panel, was made public in July 2001. The Review Panel had begun its work a year earlier, with a mandate to review the operation of the Act and any other legislation dealing with the economic regulation of a mode of transportation under Parliament's legislative authority. Based on more than 200 submissions and an extensive review of recent transportation research and analysis, the Review Panel produced a comprehensive report with more than 90 recommendations covering a wide range of transportation issues.

The Review Panel's conclusions, along with the opinions of stakeholders, the provinces and territories, and the public, were considered carefully in preparing *Straight Ahead – A vision for transportation in Canada*, which is organized as follows:

Part I outlines the **historical perspective** to provide a context for this reflection on Canada's transportation policies, identifies the **driving forces** that will affect the sector's future and proposes a **vision for transportation in Canada.**

Part II outlines the Government of Canada's **strategic directions** to address key issues in the years ahead and advances specific **legislative proposals** in certain areas.

PART 1
POLICY OBJECTIVES

CHAPTER 1
Currents of Change

Throughout Canada's history, transportation policy has been a major part of national policy. But it cannot remain static. It must adapt to new challenges and the currents of change.

HISTORICAL PERSPECTIVE

Construction and nation building

Throughout Canada's history, transportation policy has been a major part of national policy. Linking the diverse regions of the country by means of the great intercontinental railways was fundamental to Canada's creation. The scale of the undertaking and its associated risks were too great for private enterprise alone, so the national government took the lead. The Intercolonial Railway and the Canadian Pacific Railway were made possible through land concessions and federal funding. The federal government, as an expression of national policy, also supported the subsequent growth of the national rail network providing service to all regions. Decades later, the St. Lawrence Seaway was built as a joint public project of the Canadian and U.S. governments. The federal government also built the country's networks of major ports and airports, provided marine and air navigation systems, and contributed to the construction of the national highway system, all in the interest of supporting Canada's social and economic development.

Acknowledging the importance of transportation, the federal government, over time, became a major direct operator of facilities and services. When railways failed in the early 20th century, the government took over several that were considered essential and consolidated them as Canadian National Railways, which it continued to operate for most of the remainder of the century. This also brought federal ownership of the railway's subsidiary east coast ferry services. These public transport enterprises already existed when air services began to develop, and it was a logical extension for the government to build and operate the airport and air navigation infrastructure and to set up a publicly owned carrier, Trans-Canada Airlines (which later became Air Canada), to operate domestic services.

Throughout much of this period, companies were granted exclusive rights to routes, often in return for providing services on other specified routes. This approach was considered efficient, because services could be extended and guaranteed to smaller communities that would not otherwise have been provided by private enterprise. As the resulting monopolies could not be allowed complete pricing freedom, the government created boards to set or approve rates and monitor services.

Quality of service and fairness of rates remained the subject of controversy throughout the period. In rail specifically, these were the major issues considered by six royal commissions between 1917 and 1959.

IMPORTANCE OF TRANSPORTATION TO ECONOMIC ACTIVITY

- **The Canadian transportation system carries more than $1 trillion worth of goods every year.**
- **Nearly 16% of all personal spending is on transportation, and nearly 90% of that is on personal motor vehicles.**
- **Over the last decade, the Canadian transportation sector experienced an average annual growth rate of 6.1%, almost doubling that of the economy at 3.3%.**
- **In 2000, more than 850,000 people held jobs in the transportation industry or related functions, representing 7% of the Canadian workforce.**
- **In 2000, almost half the $38 billion spent on domestic tourism was spent on transportation.**
- **Over the last 20 years, carriers' costs have fallen in real terms by $10 billion, or 30%.**
- **In 2000, more than $20 billion was spent on maintaining and operating infrastructure operated by government and private operators.**

Economic deregulation

As competition developed with new modes of transportation – motor vehicles in particular – the scope of the national debate broadened. Competition for freight between rail and truck was the main concern of the MacPherson Royal Commission of 1959-1962, which recognized the potential for intermodal competition to serve the public policy purposes of reducing transportation costs and rates and stimulating service improvements. The coming into force of the *National Transportation Act* in 1967 subsequently relaxed the regulation of rail freight rates to permit the railways to compete with trucking. The Act also implemented the Commission's recommendation to include a formal declaration on national transportation policy. The declaration, which survives in modified form in section 5 of the current *Canada Transportation Act*, emphasized the national interest in economically efficient transportation.

The relaxation of rail regulation in the 1960s provided some stimulus to rail cost and rate reduction, but competition between railways was still restricted – as it was among air, truck and bus carriers – by market entry and price regulations. Accumulating evidence of the success of deregulation in achieving cost reductions and innovation in other sectors and countries led to another round of policy changes aimed at stimulating competition within modes. Articulated in the government's 1985 policy paper, *Freedom to Move*, and incorporated in the *National Transportation Act, 1987*, the changes liberalized market entry rules and pricing constraints for air carriers operating in domestic markets and further liberalized rail freight rate regulation. Confidential contracts were permitted, together with measures intended to increase competition among rail carriers and to provide recourse against abuse of market dominance. Companion legislation, the *Motor Vehicle Transport Act, 1987*, also eased the entry rules for extra-provincial truck carriers, allowing greater competition among them.

Privatization and commercialization

Experience with deregulation and market competition among carriers, together with the successes of federal policy in privatizing services in other sectors, focused attention on transportation services that were still delivered or funded by the federal government. A series of bold policy actions began in the late 1980s. Incentives to reduce costs were strengthened by reducing or eliminating federal subsidies

to private carriers and for federal infrastructure. Air Canada and Canadian National Railways, both operating in competition with private sector companies, were made subject to the same market forces as their competitors through privatization, in 1988-89 and 1995 respectively. Further stimulus to rail carrier efficiency was provided in the *Canada Transportation Act* of 1996, easing the process of plant rationalization and encouraging the creation of shortline railways while maintaining provisions limiting unfair use of monopoly power.

At the same time, new governance models were adopted to introduce elements of commercial discipline and local autonomy for the federal network of airports and ports. Small regional or local facilities were offered for transfer to public or private agencies. Essential facilities in remote areas continued to receive direct support from the federal government.

For the larger facilities, innovative policies of 'commercialization', rather than outright privatization, were adopted. Under these policies, the sites of the national airports and ports remain under federal ownership, but local/regional interests now operate the facilities. They are required to be financially self-sufficient; they have the freedom to set prices and fees but are also required to be not-for-profit corporations and to adhere to principles of public accountability. Together, these conditions are designed to provide the ability to be self-sustaining, including financing future expansions, and to contain the incentives for exercising market power. Federal ownership was retained to ensure these national assets remain in public hands in the national interest.

In the case of air navigation services, a unique form of not-for-profit corporation was created in 1996. NAV Canada, which purchased the assets and took responsibility for providing future services, adopted the organizational structure and charging principles specified in the legislation. Representation on the board of directors allows users to be involved in strategic decisions, and safeguards are provided against excessive pricing and spending.

Similarly, the St. Lawrence Seaway Management Corporation was created in 1998 as a not-for-profit corporation to operate the seaway with user involvement in day-to-day decisions. The seaway infrastructure, however, remained with the government.

Safety and security – constants in transportation policy

While policies on delivery and economic regulation of transportation services have evolved over time, safety and security have remained central objectives of national transportation policy. Legislation and regulations established safety requirements for personnel, equipment and practices in rail, water and air transport, in addition to the internal operating policies and procedures that apply in respect of federally operated facilities. With growing public concern in the last three decades, the safety of road vehicles and the transportation of dangerous goods also became increasingly important federal priorities.

With the commercialization of federal facilities, operating policies were replaced with regulations. Over time, the government sought ways to permit flexibility in achieving safety requirements while maintaining safety standards. In many areas, specifications for equipment and practices, for example, were replaced by performance requirements or voluntary commitments. This stimulates ingenuity and more efficient solutions. Given the global nature of transportation, federal policy has also aimed explicitly at international harmonization of standards.

Within Canada, shared safety goals have been addressed for decades by federal, provincial and territorial governments through co-operative programs that are leading examples of intergovernmental collaboration.

More recently, the events of September 11, 2001, caused a major re-examination of all facets of transportation security that will have a lasting impact in the years to come.

CHALLENGES AHEAD

Transportation policy cannot remain static. It must adapt to new challenges and the currents of change – continentalism, globalization, environmentalism, urbanization, a more diverse and aging population, and the high technology explosion – that will shape Canada's economy and society in the years ahead.

The focus of Canada's transportation industry is increasingly global, with more and more transportation firm revenues being derived from services provided beyond our borders, and from the United States in particular. While **globalization and North American integration** create new opportunities for transportation users and providers, they also highlight the need for a broader definition of the competitive business environment, for greater harmonization of standards and for smart regulations. Transportation policy must provide market frameworks that allow carriers and infrastructure providers to adapt, innovate, remain competitive and serve the public.

Canada is an increasingly urban country; 80% of Canadians now live in urban areas. **Urbanization**, together with the ever-increasing amount of economic activity that originates in urban centres, is putting pressure on public transit and on road infrastructure. Transportation policy must address the challenges that growing congestion poses for the development of competitive cities and healthy communities. At the same time, urbanization is also challenging many rural areas that are experiencing population decline and shifting transportation demand. Transportation policy must provide the framework for carriers to adapt and for communities to maximize the value of their transportation assets and to adjust during this period of transition.

The **environmental impacts** of transportation have long been a federal concern, notably noise and contamination at federal facilities and emissions from transportation equipment. These have been addressed by regulating carriers and equipment manufacturers and establishing operating procedures for federal facilities. In recent decades, environmental damage has become a much greater public concern. The federal response has included more extensive environmental assessment and planning processes for infrastructure, as well as more stringent standards for pollutant emissions. At the same time, mounting concerns about transportation's environmental impact, and particularly its contribution to climate change and air quality problems, require clear, proactive and innovative policy direction from the federal government and collaboration among provinces, territories and transportation stakeholders.

Transportation policy must be sensitive to the needs of the **"scheduled economy"** which critically depends on highly reliable, tightly controlled, just-in-time transportation services. This has been a key factor in the growth of trucking, container traffic, and air cargo over the last decades. Finding means to reconcile the needs of our scheduled economy with the environmental imperatives will be one of the difficult transportation policy challenge that we will face in the years to come.

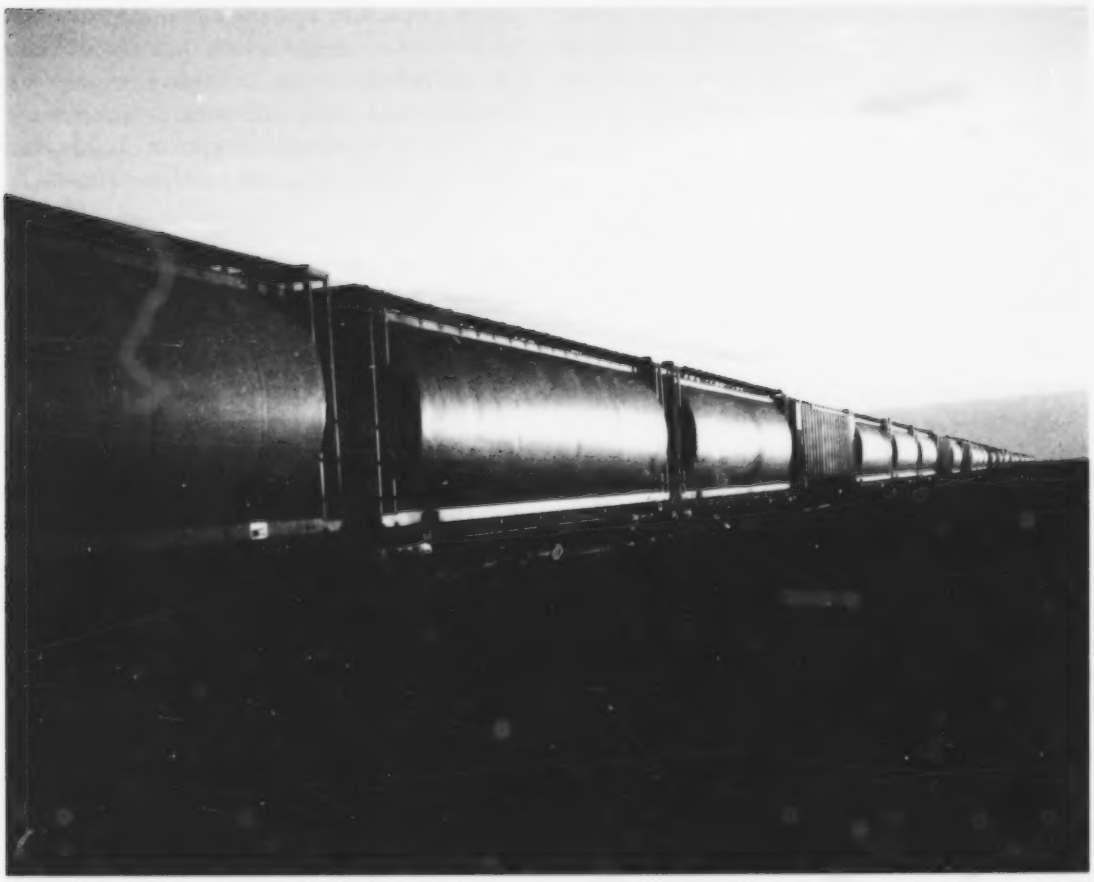
In the wake of September 11, 2001, Canadians have a heightened sense of awareness about the importance of transportation **safety and security** to human health and well-being, as well as our ability as a nation to trade effectively. The federal government has implemented several key measures to address the security of the travelling public and to keep borders secure, open and efficient. Security considerations will continue to be prominent in future policy development.

The Government of Canada **Innovation Strategy** is challenging all sectors of the economy to become more **innovative** and to develop a highly **skilled workforce** to compete in the global marketplace. At the same time, there is growing recognition within the transportation sector that innovation and skills are critical in addressing the challenges confronting the industry.

Significant regulatory changes have occurred in recent decades, and the latest divestiture and commercialization efforts in the transportation sector are well advanced. The report of the *Canada Transportation Act* Review Panel, completed in 2001, and the review of the *Canada Marine Act* now under way, together with other ongoing reviews in specific areas, provide good opportunities to take a broader, more critical look at the situation, assess the extent to which current policy objectives have been met, and determine what further adjustments need to be made.

The transformation and commercialization of transportation infrastructure have resulted in the creation of many new entities. While local/regional interests operate these not-for-profit corporations, the federal government retains overall responsibility for articulating a policy framework to guide the development of the system. This exercise provides an opportunity for the government to propose a common vision for all participants in the transportation network.

Straight Ahead addresses these currents of change and also constitutes Transport Canada's contribution toward the government's commitment in the September 2002 Speech from the Throne to "introduce a new strategy for a safe, efficient and environmentally responsible transportation system".



CHAPTER 2

A Transportation Vision – Our True Course

Historically, governments have embraced a succession of bold transportation visions – a national railway spanning a continent, an international seaway, a transcontinental air services system, and commercial authorities to manage transportation infrastructure. This legacy provides a strong foundation on which to build.

Looking to the future, to preserve and strengthen Canada's transportation system and advance Canadians' quality of life, transportation policy must provide a framework that addresses the three elements of a sustainable transportation system – social, economic and environmental – giving carriers and infrastructure providers the opportunity to adapt, innovate, compete, and serve shippers and travellers in a way that takes into account each of these elements.

Transportation must continue to meet the highest practicable standards of safety and security, and this will remain Transport Canada's primary focus. Transportation must also be economically efficient, so that it uses all resources in the most efficient and effective manner, contributing to domestic growth and Canada's competitive position in world markets by meeting shippers' and travellers' needs. Finally, transportation must be environmentally respectful, so that its impact on the environment and on the health of Canadians is acceptable to current and future generations. Finding the right balance among these three elements is the fundamental policy challenge.

We cannot foresee everything that lies ahead. Leadership and vision imply, however, maintaining a firm focus on our ultimate goal while correcting our course as needed to respond to the currents of change or unexpected events. Further, each mode of transportation has its own institutional and historical context: the speed of change will not be identical. This document serves to point transportation policy in the right direction in support of a better quality of life for our communities.

OUR VISION

Our vision of a sustainable transportation system for Canada is guided by the following principles:

- highest practicable safety and security of life and property – guided by performance-based standards and regulations when necessary;
- efficient movement of people and goods to support economic prosperity and a sustainable

quality of life – based on competitive markets and targeted use of regulatory and spending interventions;

- respect for the environmental legacy of future generations of Canadians – guided by environmental assessment and planning processes in transportation decisions and selective use of regulatory and spending interventions;
- user pricing that better reflects the full costs of transportation activity, and transportation infrastructure decisions that meet user needs – based on governance models that provide for stakeholder involvement and transparency;
- reasonable access to the national transportation system by Canada's remote regions;
- accessibility in the national network without undue obstacles for persons with disabilities;
- co-ordinated and harmonized actions across all modes of transport in support of intermodality and to achieve modal neutrality; and
- partnerships and collaboration among governments and with the private sector for an integrated, coherent transportation policy framework, taking into account the respective jurisdiction, role and responsibilities of all participants.

These principles and their interrelationships are discussed in more detail below.

Safety and security – a transportation culture

Government will retain overall responsibility for providing a legislative and regulatory framework that promotes the safety, security and integrity of the transportation system. The transportation system needs to provide for the highest practicable safety and security standards to prevent deaths, injuries and physical damage and preserve individual well-being and national security.

The safety of passengers and goods will increasingly be achieved through performance-based strategies that include the implementation of safety management systems by equipment operators, carriers and infrastructure providers in their day-to-day operations and by rigorous standards for new facilities, vehicles and equipment. Safety management systems will enable operators and infrastructure providers to demonstrate – through management direction, corporate resources, performance measurement and monitoring – their commitment to the safety of employees, customers and the public, and their support of a 'safety culture'.

By implementing harmonized transportation security requirements, effective and efficient borders will be maintained with Canada's continental and international trading partners. Legitimate trade and legal movement of people will be facilitated through better transportation facilities, equipment and technology, and skilled personnel. Effective risk management strategies will deal with the threat of international terrorism.

Constant vigilance and enforcement actions by government where required will ensure that safety and security are not sacrificed by focusing on short-term economic pressures.

Since September 11, 2001, all parties involved in transportation security, whether in government or industry, including ports, airports and carriers, have responded with heightened awareness and increased vigilance aimed at preventing terrorist activity. These efforts will be pursued.

Market-based system efficiency – a lasting principle

An economically efficient transportation system supports trade, economic prosperity and an enhanced quality of life through low costs, high productivity, best use of all modes, and innovation and skills. Economic efficiency ensures that carriers and infrastructure providers can meet users' demands using the fewest resources possible.

Competition is the means to ensure existing competitors and new entrants innovate, take risks and provide new services to meet Canadians' transportation needs in both urban and rural areas, resulting in cost reductions, efficiency gains and service improvements.

Government intervention may be necessary, on occasion, to correct for market imperfections, prevent abuse of market power, and address distortions arising from the failure to take into account the full environmental and other costs of transportation activities. Modal neutrality – the level playing field between transport modes – will be sought whenever government intervention is necessary.

Regulatory and dispute resolution mechanisms will be available in appropriate targeted circumstances where efficient and competitive results are not achieved through market forces, with incentives for settling disputes commercially. Market entry will be facilitated by removing or minimizing barriers to entry.

Respecting the environment – a legacy for future generations

Clean air, water, soil and habitat are a legacy for future generations. The transportation system's design and use must take account of environmental impacts and reflect Canadians' wish to bequeath a generous environmental legacy. Strategies to address environmental objectives will ensure compatibility between environmental responsibility and the pursuit of economic growth.

An environmentally sustainable transportation system will be furthered through a market-based competitive framework by ensuring that environmental assessment and planning processes inform transportation decisions. Progress will be made toward including the cost of environmental impacts in the prices paid by transportation users. A more environmentally sustainable and efficient transportation system will result, over time, from empowered users making informed decisions about transportation use and modal choices in light of the full cost of available alternatives.

The transportation system will address environmental concerns, including urban air pollution and greenhouse gas emissions, by gradually reducing the intensity of carbon fuel use, developing alternative fuels and technologies, and offering viable choices for urban travellers. Innovation, skills, long-term planning and public investments are required to shape the future of our urban environments.

The right pricing signals and investment decisions

Carriers and infrastructure providers must constantly adjust capacity to meet future growth in freight and passenger traffic. A market-based transportation framework will allow the interplay between user demand and the investment decisions of carriers and infrastructure providers to establish fair and efficient pricing, with proper reflection over time of the environmental and social costs of transportation activity.

The right pricing signals to transport users and industry decision makers will lead gradually to the appropriate level of traffic use and distribution of traffic among modes. Pricing signals that better reflect infrastructure costs will help transportation infrastructure earn sufficient revenue to cover its costs and ensure that infrastructure investments are warranted by user demand and their willingness to pay. Finally, in the longer run, pricing signals that better reflect all costs – including infrastructure, environmental and social costs – will contribute to sustainable market efficiency by affecting industry's production and location decisions.

Stakeholder involvement will inform infrastructure providers' decisions. In the case of infrastructure formerly provided by the public sector, governance

models – such as for airports, ports, and the Seaway – will be fine-tuned periodically to foster commercial and competitive discipline while meeting public interest concerns in areas such as accountability and transparency. Progress will be sought with provinces and territories toward establishing an effective governance model for major road infrastructure and pricing to road users that determines future road investments.

Access for Canada's remote communities

Undertakings in current policies with respect to maintaining reasonable access to the national transportation network by Canadians living in remote regions will be maintained. The government will meet this objective by maintaining federally supported infrastructure in the most cost-effective manner and will be prepared to examine alternative arrangements with all other partners who have a role in this area, including provinces and territories and the private sector.

Removal of undue obstacles for persons with disabilities

The transportation system must respond to the mobility challenges of an aging population and of persons with disabilities, as part of our inclusive society. Equipment manufacturers, operators, carriers and infrastructure providers will be required to accommodate the needs of persons with disabilities in their planning, development, design and operations. Concerted efforts to remove undue obstacles to mobility will continue.

Partnerships and integration among jurisdictions and with the private sector

International and domestic policy agendas are intertwined, and market frameworks, standards and regulations will be negotiated increasingly in international contexts. Transportation policy must therefore be co-ordinated and harmonized across modes of transport, among governments within Canada, and between Canada and other countries.

Given the sharing of responsibilities under the Canadian constitution and the long history of successful intergovernmental collaboration, the Government of Canada will continue to consult and work with the provinces and territories. Cooperation mechanisms such as the Council of Ministers responsible for Transportation and Highway Safety will continue to provide an invaluable forum for consultation and sharing of views as well as for the coordination and harmonization of joint actions; it will be even more important in the future as we move toward a new vision for transportation in Canada.

Transportation policy will adapt continually to the forces of change and unexpected events and to the healthy debate between governments and stakeholders about the best integration of economic, environmental and social/safety objectives.

Providing adequate transportation infrastructure in a market-based competitive framework, with proper governance models and better pricing signals to users, will often demand inventive partnerships and joint ventures between the public and private sectors to allocate and manage project risks, tap needed skills and innovation, and access funds to meet public policy objectives.

Overall integration of transportation policy will be pursued along four complementary lines:

- integration of economic efficiency with other basic goals, including environmental and social/safety objectives;
- integration of financial and regulatory obligations across competing modes, seeking modal neutrality whenever possible;

- integration of modes, transportation networks and policies to support the competitiveness of national and international transportation systems; and
- integration of public and private interests and co-ordination of policies across departments and with other jurisdictions to achieve effective partnerships, including at borders.

Research and skills development to support innovation

In setting our course and realizing our vision for a sustainable transportation system, we will rely on the skills of Canadians and their capacity to innovate. A highly innovative sector, driven by a highly skilled workforce, is a critical underpinning of all the goals we have set for the national transportation system. This will require an increased focus by all players in the system on mechanisms to foster skills development, research and development, and deployment of new technologies.

REALIZING THE VISION

Realization of our vision will be demonstrated by achieving a proper balance in all our key decisions between the social, economic and environmental elements of a sustainable transportation system. This will mean continual, steady progress and the removal of major obstacles and barriers to efficiency, safety and security, environmental responsibility, access and accessibility. Doing the right things, guided by our vision for Canada's national transportation system of the future, will see the following results:

- the proper distribution of activity across transport modes, with each carrier, mode or combination of modes competing on the basis of its unique, inherent advantages;
- efficient transportation decisions resulting from users progressively assuming a larger portion of the full cost of their transportation choices;
- the appropriate level of investment being directed to transportation infrastructure, through the right pricing signals, proper governance structures and private capital, and through selective partnerships and government intervention to address failure of market forces and to achieve public policy objectives;
- achieving government-defined outcomes acceptable to Canadians with respect to safety and security, the environmental impact of transportation activity, access to the national transportation system, removal of undue obstacles for persons with disabilities and harmonization of standards with other governments;
- innovation rewarded through increased efficiency and a declining total cost of transportation activity; and
- governments working together toward achievement of joint objectives taking into account their respective roles and responsibilities.

PART 2
STRATEGIC DIRECTIONS

The first part of this document outlined a vision for transportation and principles to guide future federal policies and programs. Part II describes immediate federal intentions, including a number of proposed new actions, and identifies longer-term priorities.

Federal actions during the last few decades – including economic deregulation, divestiture and commercialization of infrastructure, and subsidy reduction – gave crucial impetus to cost reduction and service improvement, to the benefit of users. Following these successes, the continuing task for governments is to assess how further efficiency gains are likely to be achieved in the sector and what actions they might take to facilitate them. The current federal assessment is that opportunities exist to make further adjustments in **marketplace frameworks** and to **infrastructure management and funding**. Chapters 3 and 4 describe proposed actions in these two fields.

These actions need to be integrated with other key policy objectives and with actions focusing on the **environment**, **safety and security** and **innovation and skills development**. They are dealt with in Chapters 5 to 7.

Many key initiatives proposed here respond to the recommendations of the *Canada Transportation Act* Review Panel of 2001. The Panel was comprehensive in its recommendations, yet also precise on the requirement for specific actions. The Government of Canada has analyzed the proposals and reviewed the perspectives of all stakeholders, including those of other governments. Conclusions reached following these consultations are reflected in the actions now proposed.

CHAPTER 3
Marketplace Framework

Transportation policy must provide market frameworks that allow carriers and infrastructure providers to adapt, innovate, remain competitive and serve the public.

OUR ACHIEVEMENTS

Ensuring the continued improvement of transportation services through a competitive marketplace has been the successful focus of federal transportation policy for the last 40 years. Experience has demonstrated that competition stimulates performance. In turn, competition in the transportation sector contributes to the competitiveness of the Canadian economy and to the achievement of our prosperity objectives. Successive changes in the *National Transportation Act* of 1967 and 1987 and the *Canada Transportation Act* of 1996 liberalized market entry rules and largely dismantled the direct prescription of prices.

Entry by carriers into the domestic air market and the trucking sector was made easier to encourage competition, in the interest of better service for shippers and travellers. Price regulation was eliminated to allow carriers to offer competitive bundles of price and service quality, putting pressure on costs and stimulating productivity. The privatization of Air Canada in 1988 added further incentive to control costs and improve service.

Entry by carriers into international air markets and the continental trucking sector was also liberalized, although to a lesser extent. U.S. and Canadian trucking regulations allow carriers from each country to carry freight across the border, but continue to prohibit competition for purely domestic traffic (known as 'cabotage'). For international aviation, services remain subject to the Chicago Convention rules on designation of national carriers and to bilateral agreements on market entry, capacity, pricing and other operating conditions. Canada has gradually liberalized relationships with other like-minded countries to give carriers access to Canada's market, provided the other country agrees to reciprocal rights. Most notably, Canada concluded a major Open Skies agreement with the United States in 1995, which essentially permitted carriers to offer service on any transborder route, while continuing to prohibit cabotage.

In marine transport, restrictions on competition still exist through the *Shipping Conferences Exemption Act, 1987*. The Act exempts liner shipping conference agreements from certain provisions of Canada's *Competition Act*, thereby allowing a conference (an association of shipping lines) to Act collectively in providing scheduled services on specific trade routes based on agreed rates and services. Shipping conferences generally have protection from domestic competition laws in the countries where they operate because they assert that they can provide stable rates and reliable service for shippers only through this protection. Transport Canada initiated a review of the Act in 1999, which resulted in a number of liberalizing amendments, most notably the introduction

of more freedom for individual conference lines and shippers to enter into confidential service contracts.

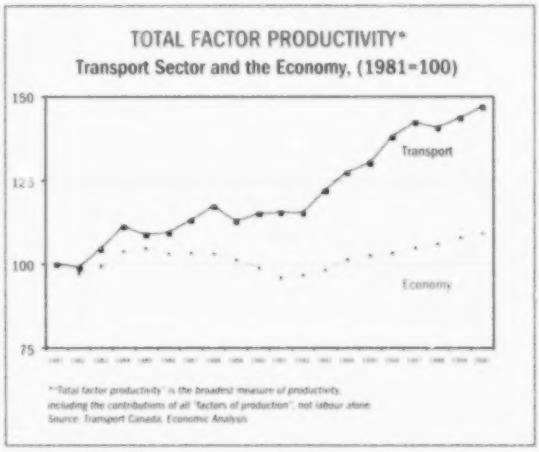
The marine transport sector also has its own version of cabotage, governed by the *Coasting Trade Act*. Although the Act reserves domestic marine transport to Canadian vessels, amendments made in 1992 allow for temporary entry of foreign vessels on a case-by-case basis. Similar legislation in the United States has prevented Canada from considering bilateral liberalization.

In rail, the potential for direct competition among carriers for freight traffic is more limited, as individual carriers own their own track network, and parallel tracks are not viable everywhere. Canada is unusual by world standards in having alternative rail carriers on many routes. Most countries (other than the U.S.) have either a single, state-owned carrier or commercialized carriers with exclusive rights to routes or regions. For most of their history, the Canadian mainline railways were prohibited from competing on price through uniform regulated prices and competed instead on service levels. They were also restricted in their ability to cease unremunerative services or to abandon track, effectively necessitating higher revenues from higher-volume routes to support losses on other routes.

Deregulation of pricing began in the 1960s to permit competition between rail and truck carriers and to stimulate competition among rail carriers. However, in providing greater pricing discretion, provisions to prevent abuse of market power were strengthened. These include the longstanding provision of regulated interswitching rates, augmented by allowing shippers to request regulated 'competitive line rates'. Rail shippers could take advantage of the final offer arbitration procedure, introduced in 1987, to challenge rates offered by carriers. The 1996 Act also gave railways greater freedom to sell or abandon track. The other major structural change in the rail market was the privatization of Canadian National in 1995, subjecting it entirely to market forces.

The overall success of these reforms is demonstrated by carriers' economic performance. Transport Canada has examined output, productivity, costs and prices across carriers in the transport sector since the early 1980s and compared them to the performance of the economy as a whole (reported in the various annual reports on transportation). The period was one of major change and volatility in the national economy, including periods of severe recession as well as rapid economic growth, substantial restructuring of business and government activities, and liberalized trade, particularly with the U.S. The transport sector was affected by these broader economic forces, as well as by changes in federal transportation policy and severe fluctuations and reorientation in transport demand. Nevertheless, trends in performance are discernable.

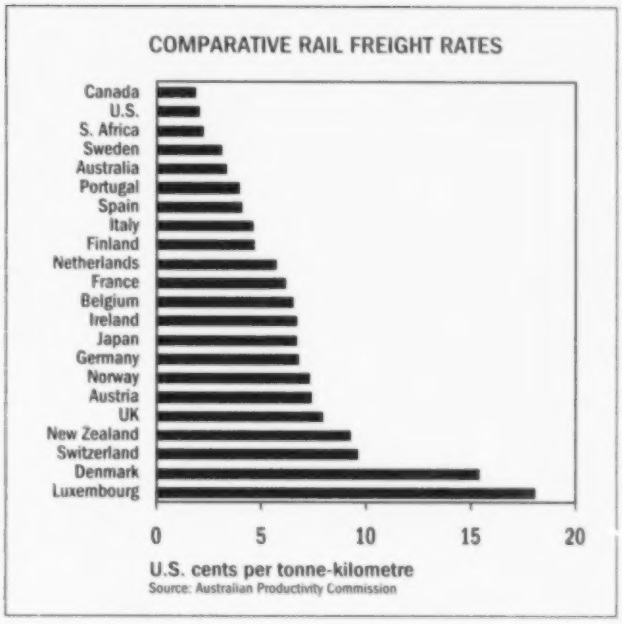
The total output of transportation services (measured by passenger and freight movements) doubled between 1981 and 2000. For the transportation sector as a whole, productivity increased over the 1981-2000 period by 44%, averaging 1.9% annually. Productivity increases were particularly strong during the 1990s, averaging 2.5% annually following the major structural reforms of the 1987 Act. For the economy as a whole, productivity improved by less than 10% over the entire period from 1981 to 2000, or 0.5% annually.



Annual transport costs fell by more than $13 billion over the period, compared to the costs that would have been experienced had productivity not improved. Users benefited from these cost reductions through transport prices falling by 21% in real terms (after removing the inflation factor) –

a saving of $10 billion over the period. Carriers also benefited from an increase in net income, allowing them to reinvest in the modernization of their operations.

The performance of Canadian rail carriers was particularly impressive. Productivity of the two national railways (Canadian National and Canadian Pacific) improved by up to 80% between 1981 and 2000, while output of services expanded by about 17% and total costs fell by 43%, compared to the level they would otherwise have reached at that level of output. Overall, carriers retained about 15% of the cost reductions, allowing them to achieve greater financial self-sufficiency, while prices to users fell by 35%.



This improved performance has allowed Canadian shippers and the Canadian economy to be more competitive in world markets. An analysis by the Australian Productivity Commission of the relative performance of freight railways in 22 developed countries in the late 1990s concluded that Canadian freight railways had the lowest rail freight rates in the group, just ahead of the United States.

The government's policy will remain focused on fostering a rail system that is efficient for all stakeholders, including grain producers.

The 1996 legislative changes to track abandonment procedures facilitated the devolution of sections of the national railways' track to shortline operators. By 2001, more than 40 shortline or regional railways were operating 15,900 kilometres of track, or nearly one-third of the entire rail network. Shortline operators have proven capable of achieving cost efficiencies and reinvigorating freight service on lower-density traffic routes.

In the trucking industry, the efficiency gains were also impressive, with total productivity increasing by 37% between 1981 and 2000. Productivity gains were more pronounced after the mid 80's, i.e. after industry deregulation. These gains, combined with moderate pressure from factor prices, led to a 30% reduction of unit costs in real terms. Shippers benefited from a 25% reduction in freight rates worth $5.8 billion.

The performance of Canadian air carriers has seen some improvement but remains a serious concern for government. Productivity improved by about 35% between 1981 and 2000, more than the general average for Canadian business, though new evidence suggests that it has ceased to improve in recent years. Ticket prices also declined during the period, when averaged across all routes and travellers and adjusted for inflation. This reflects increased competition among carriers as well as cyclical fluctuations in demand. However, productivity improvements and the resulting cost reductions were not sufficient either to allow the industry to recover from financial losses incurred during the recession of the early 1990s, or to prevent financial losses from accumulating in subsequent years.

Canada lost a number of charter and scheduled operators in the 1990s recession, but these were replaced in the mid-1990s by other carriers that took advantage of the deregulated environment to offer new services, both domestic and international. While some of these have failed, notably Canada 3000, others survive and are flourishing, the most prominent being WestJet. As was the experience worldwide, some large carriers failed or had to reorganize, including Canada's second largest carrier, Canadian Airlines International Ltd., which operated

a full-service domestic and international route network from 1988 to 2000. By allowing Air Canada to acquire Canadian Airlines in early 2000 and merge the two operations, the government ensured that key services were not interrupted. At the same time, safeguards against abuse of dominant position in the airline industry were introduced.

OUR FUTURE ACTIONS

Shippers, communities and travellers have reaped big benefits from enhancements to the market framework. As a consequence, the government agrees with the assessment of the *Canada Transportation Act* (CTA) Review Panel that the fundamental direction of transport policy remains sound. Competition and market forces will continue to guide the development of the national transportation system. Where competition is weak or absent, government intervention may be needed to restore competitive outcomes with the least possible disruption to the market framework. This framework must take into account various international regimes (for air and marine) and the policies of our international partners (for all modes). Some modifications are proposed in the Canadian market framework to fine-tune it and provide further improvement. The following sections describe these opportunities by mode of transport.

The air industry – setting a balanced framework

The principal challenge facing the government in the three years since Air Canada acquired Canadian Airlines has been the adequacy of competition in the airline industry. Air Canada's dominant position in the domestic market has focused public attention on the importance of being able to choose among competing services and prices.

Understanding this central issue, the government responded by adopting Bill C-26 in July 2000, which incorporated Air Canada's undertakings regarding measures to enhance competition, to maintain service to communities and to ensure fairness to employees. It provided authority under the *Competition Act* to suspend abusive market behaviour by a dominant carrier and better identify anti-competitive behaviour.[1] It also established new powers for the Canadian Transportation Agency with respect to pricing on monopoly routes. The government subsequently renewed the Agency's ability to investigate such prices: Bill C-23, adopted in 2002, was designed to keep abusive behaviour out of the marketplace until a final determination is made by the Competition Tribunal and provided for substantial penalties. Although the government's intention to update its international air policy was deflected by the events of September 11, 2001, the government nevertheless liberalized the policy to permit any number of Canadian carriers to compete in an international market, regardless of its size, if the necessary traffic rights are available or can be acquired.

Informed and independent views on whether further changes were desirable were provided by the CTA Review Panel. Advice was also sought from the Independent Transition Observer on Airline Restructuring, appointed on August 1, 2000 to examine the overall impact of airline restructuring. These advisers have reinforced the view that continuing efforts to improve competition should remain at the heart of the government's aviation strategy.

The government concurs with this perspective. In this regard, a key challenge for government regulators is defining clearly the line between of

[1] On January 16, 2003, the Quebec Court of Appeal ruled that section 104.1 of the *Competition Act* dealing with temporary order with respect to potentially anti-competitive behaviour was inoperative because of its incompatibility with the *Canadian Bill of Rights*. The Government of Canada is reviewing this decision.

aggressive competition and abuse of dominance. The Competition Tribunal is reviewing a case that should clarify whether provisions in the *Competition Act* are appropriate or need adjustment.

➜ **The government will update its legislative tools as needed to ensure that Canada's aviation markets are and remain competitive and free of market abuse.**

A second key challenge is ensuring that small domestic operators have the tools necessary to compete effectively with a large carrier without unfairly penalizing the latter. The government is already committed to including in the *Canada Airports Act* a provision requiring airport authorities to ensure that domestic operators have competitive access to essential airport infrastructure. Further, in keeping with the findings of the Independent Transition Observer,

➜ **The government will introduce legislation to assist domestic air carriers in meeting their needs for interlining, joint fares, pro-rates and loyalty marketing programs where required to enhance competition without causing hardship.**

There is continuing pressure on the government to remove restrictions on foreign participation in Canadian domestic and international air markets by allowing non-Canadians to invest more in domestic airlines and foreign carriers to gain some access to domestic markets and better access to Canada's international routes. There is a view that these measures, balanced where possible with new opportunities for Canadian air carriers, would permit more competition to develop over time, helping the industry achieve greater efficiency and giving the travelling public additional service and price options.

Considering first the domestic market, some have suggested that foreign competition be introduced by allowing foreign airlines, entrepreneurs or investors to establish or purchase domestic air operators within Canada or by permitting foreign international air carriers to offer domestic air services in Canada on extensions of their international flights. This would be a very substantial step, and one for which there are few international precedents. Historically, in Canada as in other countries, the national airline industry has played a unique role. Canada's airline industry has been seen traditionally as our unofficial ambassador in the world's airports, a symbol of our national identity, reflecting in part what it means to be Canadian. For reasons such as these, more has been expected of this industry than others; in particular, federal law has required that it be at least 75% owned and *de facto* controlled by Canadians. Opinion polls continue to show that, other things being equal, Canadians prefer the domestic airline industry to remain under Canadian ownership. These same polls indicate, however, that Canadians may be prepared to see changes in airline ownership in return for the benefits of increased choice and lower fares.

The government recognizes that, under the right circumstances, opening Canada's air markets to greater external participation on a reciprocal basis could introduce some new competition and lead to greater efficiency. As such, this option deserves close scrutiny. In the government's view, however, now is not the appropriate time to undertake this step. The harsh realities of the current marketplace indicate that the primary effect of making such a significant change would be to weaken an already vulnerable industry.

Around the world, most airlines are in crisis. Canadian carriers are still feeling the effects of last year's economic downturn, exacerbated by the precipitate decline in air travel and the rise in insurance costs after September 11, 2001. The long-term trend among passengers, including business travellers, has been increasing price sensitivity, putting ever-increasing pressure on airline revenues. These forces create an uncertain environment for all airlines but threaten especially the business model for full-service carriers like Air Canada. Air Canada is introducing a series of

measures to deal with this new reality. Several other carriers are attempting to establish and expand their own competitive niches, not always with long-term success, as demonstrated by the failure of Canada 3000 in November 2001.

The government believes that all Canadian carriers need more time to adjust to these challenging market conditions before they will have the strength to compete effectively with new foreign entrants and to benefit from any reciprocal opportunities available under a more liberal framework.

On the international front, the government is not prepared at this time to give foreign carriers unrestricted access to Canada's international market as a matter of policy, out of concern for the impact on the Canadian airline industry. Even so, there is no reason to interrupt the gradual liberalization of Canada's air agreements that has been going on for some years. There is no debate about the benefits of the 1995 air agreement with the United States for all stakeholders. This agreement essentially opened the bilateral market to unrestricted services by carriers of both countries. Canada has negotiated similar agreements in recent years with some of its other major bilateral partners, also to good effect. Where the government sees net benefits for Canada, it will seek a similar result in bilateral air negotiations with other partners. Additional rights, such as those involving passenger or cargo services to third countries, will also be considered for exchange on a case-by-case basis. In making its determinations, the government will weigh the benefits to Canadian communities of enhanced service and the availability of balanced and usable service opportunities for the Canadian airline industry.

➜ **The government will continue the gradual liberalization of Canada's bilateral air agreements, using the 1995 Canada-United States Open Skies agreement as a guide.**

Finally, consistent with the establishment of the position of Air Travel Complaints Commissioner to assist travellers in obtaining satisfaction of their travel complaints, and in response to the recommendations of the Independent Transition Observer, the government will continue to address the needs of the travelling consumer. The government will focus on ensuring that pricing information in air travel advertising is complete and not misleading, that better public access to airline tariff information (terms and conditions of carriage) is provided, and that the interests of passengers with respect to the terms and conditions of travel operated under a confidential contract are protected. As well, the current review of the computer reservation systems regulations will be expanded to assess the extent to which alternatives to the traditional use of computer reservation systems can affect competition in air services and whether the air travel information provided through traditional and alternative channels is presented in a manner that is fair, transparent and non-discriminatory.

➜ **The government proposes to set minimum standards of airline commercial behaviour when essential for the protection of consumers and consistent with a fully deregulated market.**

Freight rail

After a detailed analysis of the situation, the CTA Review Panel came to a number of important conclusions about the performance of the rail system and the extent of competition.

The Panel noted that the rail system works well for most users, most of the time. The Panel found that the system is fundamentally competitive and efficient. Canada and the United States rank at the top of international comparisons on overall rail system performance. The railways have achieved significant improvements in financial performance in recent years, attributable in part to the strong performance of the North American economy but also to impressive gains in productivity. The Panel found no evidence that the railways are earning excessive profits.

The Panel also concluded that Canada's rail system is not inherently anti-competitive; that market abuse is not systemic or widespread; and that most shippers in most markets within Canada are well served.

According to the Panel, in aggregate, rail freight rates in all market categories, except grain, have either remained static or declined since 1988, reflecting the fact that the railways have shared a significant portion of their efficiency gains with shippers.

In May 2000, the government announced changes to its grain transportation and handling policies. One of the major changes was moving from regulated maximum freight rates for grain movements to a cap on the revenues that CN and CPR could earn from regulated grain traffic, including an 18% reduction in the railways' grain revenues from what they would have been without the policy changes.

The government accepts the Panel's conclusions that Canada's freight rail transportation system generally works very well, that Canada's differential rail pricing practices are not inherently anti-competitive or abusive, and that there is no need for sweeping regulatory measures to raise the level of competition.

The Panel examined rail freight issues and, more particularly, whether to enhance the running rights provisions in the *Canada Transportation Act* as a means of improving railway competition. The current running rights provisions allow a federal railway to apply to the Canadian Transportation Agency for the right to run over another railway's tracks if the two railways are unable to negotiate a commercial arrangement. The Agency may grant running rights and impose rates and conditions, taking into consideration the public interest.

In May 2001, the Agency ruled that it did not have the authority to grant running rights that included traffic solicitation, that is, the right to pick up traffic. The Agency, in its decision of September 10, 2002, concluded that a statutory running right is an "exceptional remedy" that requires actual evidence of market abuse or failure before a running rights application could be granted.*

The CTA Review Panel supported running rights, including traffic solicitation, to enhance railway competition but only as an extraordinary measure "where there is clear evidence that the railway providing the service is not acting in the public interest." The Panel felt that access charges should be set

"high enough that new entrants cannot exploit a network in which they have no proprietary interest and track owners are encouraged to make investments needed to sustain the infrastructure".

Shippers were generally pleased that, in principle, the Panel supported expanded running rights. However, many shippers felt that the Panel's proposed access fees were too high and, as a result, that the Panel's overall proposal on running rights would be unworkable.

For their part, railways identified a range of concerns, including the loss of efficiency from the reduction of traffic densities and the practical difficulties of establishing a fair level of compensation for the host railway.

The government considered the Panel's report but could not identify an approach that would adequately balance concerns about network viability and the need to encourage reinvestment in the system with shippers' concerns about the level of access fees.

As indicated in the Panel's report, the experience with "open access" in other network industries is not directly applicable to the rail sector because of operational, technical, financial and economic differences. The Panel noted that demand in the rail industry is static or rising slowly, and there are no innovative technologies that offer the promise of greatly reduced costs or significantly new ways of doing business.

Expanded running rights could result in inefficiencies being introduced in the system by fragmenting

*This matter is currently before the Federal Court of Appeal.

traffic among two or more operators or reducing the economies of scale and density that are essential to efficient railway operations.

The government is also concerned, as noted in the Panel's report, about the level of regulatory oversight that would be required to ensure that in day-to-day operations the host railway provides fair access to trains operated by a guest railway under regulated running rights. The Panel stated that "the anticipated results of new regulations must be weighed against the real costs they will entail." There could be significant costs to both government and industry associated with running rights applications and compliance with any orders issued by the Agency.

More importantly, however, the issue of enhanced running rights must be considered in the context of other shipper protection provisions in place. The *Canada Transportation Act* contains a number of provisions to help shippers get the best rates and service from the railways and to encourage competition between carriers. These include provisions related to level of service, confidential contracts, interswitching rates, connection rates to an interchange point and final offer arbitration. These provisions generally work well and will be refined, as necessary, as described below.

Consequently, given the lack of evidence of a systemic problem in the rail industry; the significant productivity gains achieved from a less interventionist approach; practical concerns about access fees; the substantial regulatory burden involving regulated running rights; the availability of a number of other regulatory remedies to address specific problems; and possible adverse impacts on system efficiency; the government believes that the current running rights provisions should be retained.

These current provisions give the Agency discretion to impose running rights, taking into consideration a broad range of public interest issues, including enhanced railway competition. The current running rights provisions are an appropriate component of a broader package of remedies and will be retained.

➜ The government proposes to retain the current running rights provision.

The government does, however, share the Panel's view that there may be instances of inadequate market forces and that, in such cases, targeted provisions or recourse are needed to protect users from potential abuse of market dominance. Such provisions could also be expected to stimulate further carrier efficiency. The remainder of this section sets out the government's position on key issues raised with the Panel.

The Act allows any party to complain to the Canadian Transportation Agency if they are not satisfied with the level of service provided by a railway. The Panel recommended that the existing provisions be replaced with a requirement that a railway include, in its tariff, the level of service associated with a published rate. There was no support from shippers for the Panel's recommendations, based on the view that it might preclude the Agency from issuing a ruling on the adequacy of the service being offered. There were also concerns about the practicality of publishing meaningful levels of service for the numerous railway tariffs that are in place.

➜ The current level of service provisions are working well and the government proposes to retain them.

The final offer arbitration (FOA) provisions provide a mechanism for resolving disputes between shippers and carriers, in particular regarding freight rates. The arbitrator is required to choose between the final offer submitted by the shipper or by the carrier. The grain-related amendments to the FOA provisions, implemented in 2000, added an expedited process for disputes under $750,000. The Panel was satisfied that, on balance, the FOA provisions "adequately address the problem of carrier dominance and potential abuse in a way that is fair to both shippers and carriers."

➜ **The existing final offer arbitration provisions work well and the government proposes to retain them with some minor amendments. For disputes under $750,000, the arbitrator would be required to consider as well whether alternative, effective, adequate and competitive means of transportation are available. In addition, the provisions will be amended to clarify that a group of shippers may join in one proceeding and submit one offer for arbitration when their offer seeks a common relief; that FOA applies to incidental charges and services such as car cleaning; and that other persons subject to railway charges, such as terminal operators, may apply for FOA.**

The Act's interswitching provisions authorize the Agency to set rates for interchanging traffic from one railway to a second ('connecting') railway within a 30-kilometre zone of an interchange point, that is, a point where traffic can be 'switched' between two carriers. Some stakeholders suggested to the CTA Review Panel that the interswitching limits be expanded beyond 30 kilometres. However, the Panel recommended that the existing interswitching limits be retained.

➜ **The government proposes to retain the current interswitching provisions with the clarification that the Agency be allowed to prescribe maximum rates, thereby allowing parties to agree to lower rates.**

The Act allows a shipper to apply for regulated rates to an interchange point that is beyond the 30-kilometre limit for interswitching rates. A shipper must have an agreement with the connecting railway in order to apply for a regulated rate. The Panel

recommended that this requirement be dropped and that the remedy be available to shippers without effective transportation alternatives, and when the rates were substantially above rates for similar movements of the same commodity.

➜ **The provisions on regulated rates to an interchange point with a second carrier will be improved by removing the obligation for a shipper to have an agreement with the connecting carrier. In determining whether a shipper should be granted a regulated connection rate, the Agency would be required to decide whether the level of the rate proposed by the railway company is substantially above rates for similar commodities under similar conditions and whether alternative transportation is available. Guidance would be given to the Agency in setting the regulated connection rates.**

Under the current legislation, the Agency must be satisfied that a shipper would suffer "substantial commercial harm" before imposing a regulated remedy with respect to a rate or service, such as competitive line rates or level of service. The Panel recommended that this provision be repealed, since it focuses on the shipper rather than on the behaviour of the carrier.

➜ **The government proposes to remove the requirement for the Agency to assess whether a shipper would suffer "substantial commercial harm" before giving the shipper access to a regulatory remedy against a carrier.**

The Act also requires that a rate or condition of service imposed by the Agency on rail movements be "commercially fair and reasonable to all parties". The Panel recommended that this provision be kept, since it may help prevent an unreasonable regulatory result in some circumstances.

➜ **The government proposes to retain the provision requiring that Agency-prescribed rates and conditions of service be "commercially fair and reasonable to all parties".**

After extensive consultations, the government announced major changes to grain handling and transportation policies in May 2000. They included replacing regulated maximum rates with a cap on the revenues railways could earn from regulated grain movements and gradually expanding a tendering process by the Canadian Wheat Board for grain shipments to western Canadian ports. The policy reforms were aimed at moving to a more commercial system. The Panel also recommended that the system be moved to a more commercial basis, which could lead to a repeal of the revenue cap. In addition, the Panel recommended that the closure of producer car loading sidings be subject to formal notification.

➜ **The government will continue to monitor the impact of its 2000 grain policy reforms before making decisions on further policy changes.**

➜ **The government proposes that the *Canada Transportation Act* be amended to require railways to publish a list of sidings available for loading grain producer cars and to give a 60-day public notice before removing such sidings from operation.**

Passenger rail

Consistent with the 2002 Speech from the Throne commitment to reduce congestion in our cities and bottlenecks in our trade corridors, the Government of Canada will introduce legislative measures that will benefit passenger rail services.

VIA Rail

VIA Rail was established in 1977 through incorporation under the *Canada Business Corporations Act*. Unlike many other Crown corporations, VIA does not have its own legislation. In support of the government's commitment to revitalize the national passenger rail system, legislation will be introduced to confirm and continue VIA Rail's current mandate, structure, powers and operations.

➜ **The government proposes to establish VIA Rail's mandate in legislation.**

Publicly funded passenger rail services

Recognizing the public benefits of publicly funded passenger rail services, and considering that these services are essentially government mandated and that, as a result, the operating entities may encounter difficulties in negotiating on even terms with host railways, the government proposes that a new recourse be provided to improve access to rail infrastructure for publicly funded passenger service under commercially reasonable terms. VIA Rail, commuter rail authorities, and other publicly funded passenger operators would be strongly encouraged to conclude commercial agreements with infrastructure owners. When commercial negotiations are unsuccessful, the proposed amendments to the *Canada Transportation Act* would provide a specific recourse.

➜ **The government proposes to amend the *Canada Transportation Act* to allow publicly funded passenger rail service providers, when commercial negotiations are unsuccessful, to seek adjudication from the Canadian Transportation Agency within a reasonable timeframe, on the terms and conditions of operation on federal rail lines, including fees and service charges by the host railway.**

In the interests of greater transparency, and because commuter rail contracts are entered into by public bodies, the CTA Review Panel recommended that commuter rail contracts be made public. The government accepts the recommendation and proposes to extend it to VIA Rail.

➜ **The government proposes that future contracts with publicly funded passenger rail service providers be made public. Existing agreements would also be made public unless one of the parties can demonstrate to the satisfaction of the Agency that the contract contains commercially sensitive information and that it would be harmed by its release.**

Surplus urban rail corridors

Preserving surplus rail corridors for subsequent use by urban transit is a potential concern in large urban centres. A railway line that is no longer required for freight service must first be offered for continued railway operations, then to governments for a price no greater than net salvage value (NSV). The government proposes to retain this approach to corridor valuation. Urban transit authorities, which, in some urban areas, serve several municipalities, have no right to receive such offers. In the interests of protecting corridors that may be required for urban transit, the government agrees with the recommendation of the CTA Review Panel to amend the Act to require an offer of sale to urban transit authorities before municipal governments.

The current discontinuance provisions do not technically include railway passenger stations, 'spurs' or 'sidings', some of which are of sufficient length to have potential use for commuter rail. The Government proposes that railways be required to offer these line segments and passenger stations to governments and urban transit authorities before removing them from service.

➜ **The government proposes that the rail line discontinuance process incorporate an offer of sale to urban transit authorities before municipal governments.**

➜ **The government proposes that railways be required to offer spurs and sidings in urban areas and passenger stations to governments and urban transit authorities, for not more than net salvage value, before removing them from service.**

Determination of net salvage value

The Act requires that, where no interest has been expressed in the purchase of a line for continued rail operation, a railway company must then offer to transfer its interests in the line to governments for not more than net salvage value (NSV). A government interested in purchasing the line must advise the railway company in writing that it accepts the

offer. If they cannot agree on the NSV of the line, either party can apply to the Agency for a determination of the NSV. In other words, a government is required to accept and bind itself to an offer to purchase without certainty regarding the purchase price.

The government proposes to amend these provisions to improve the notification provisions throughout the process and to allow a government or an urban transit authority to seek a determination of NSV from the Agency when it receives an offer from a railway company and before it binds itself to an offer to purchase. A determination from the Agency would give a government or urban transit authority the necessary information to decide whether it wants to purchase the line.

These new provisions would be particularly useful in urban areas where the potential for alternative use of urban rail corridors is greatest.

➜ **The government proposes that the line transfer and discontinuance provisions of the *Canada Transportation Act* require railways to provide notification to governments, urban transit authorities and the Canadian Transportation Agency at certain stages during the process.**

➜ **The government proposes that governments and urban transit authorities be able to seek a determination of net salvage value from the Agency after receiving an offer from a railway company and before committing themselves to an offer to purchase.**

Other issues

Leased lines

A railway company's obligations under the Act cease with respect to a line that is transferred pursuant to the discontinuance process specified in the Act, including lines that are transferred by lease. This means that shortline operators or governments do not have the opportunity to acquire a leased line that reverts to the transferring railway, if the railway does not resume service on the line. It also means that CN and CPR are not obliged to pay the $10,000 per mile for leased grain-dependent lines that revert to them.

➜ **For leased lines that revert back to the transferring railway and on which the transferring railway does not resume service, the government proposes that the Act be amended to provide that:**

- before the transferring railway dismantles the line, it must advertise the line for sale on a commercial basis and, if a sale does not take place, it must then offer it to governments; and
- if the line is grain-dependent, the transferring railway must pay $10,000 per mile annually over three years to the local municipalities.

Railway noise

In the late 1990s, the Agency became actively involved in resolving noise-type complaints between railways and adjacent landowners, mainly in urban residential areas. However, in December 2000, the Federal Court of Appeal ruled that the Agency had no jurisdiction to entertain such complaints arising from the operations of a federally regulated railway under the Act.

The Railway Association of Canada and Canadian Pacific Railway have since established voluntary mechanisms with the Federation of Canadian Municipalities to address noise and other complaints stemming from proximity to railway operations. The government wants to ensure, however, that the Agency has the authority to resolve noise complaints if a voluntary settlement among the parties is not attainable. The Agency is well positioned to strike a balance between the operational needs of railways and the legitimate expectations of neighbouring residents not to be subjected to unnecessary and avoidable inconvenience.

➜ **The government proposes that the *Canada Transportation Act* be amended to require that railways keep any adverse noise effects to a minimum when constructing or operating a railway, taking into consideration the requirements of railway operations and services and the interests of affected communities.**

➜ **The government proposes that the Agency be given the statutory power to:**

- develop and make public guidelines, in consultation with interested parties, to explain the elements it will take into consideration when deciding on noise complaints and to elaborate collaborative measures for the resolution of noise complaints;
- require a complainant to demonstrate to the Agency that all voluntary or collaborative measures have been exhausted before the complaint is considered by the Agency; and
- investigate noise complaints and require a railway company to undertake such means in its construction or operation as are, in the opinion of the Agency, reasonable in order to keep any adverse noise effects to a minimum, taking into consideration the requirements of railway operations and services and the interests of affected communities.

Motor carriers – setting a North American framework

The Canadian trucking industry operates within a North American continental market and has been a key element in the success of the Canadian economy in reaping the benefits of the NAFTA agreement. The elimination of systemic and institutional factors, such as inconsistencies in standards and regulations, is critical to maintaining the seamless movement of freight across international borders and between provinces and territories. The CTA Review Panel and many stakeholders urged more action by federal, provincial and territorial governments to achieve uniformity of regulations and the consistent treatment of extra-provincial trucking across jurisdictions to ensure progress toward a truly continental market.

The government agrees with the Panel on the need for a cohesive framework to govern the multiple elements of the trucking sector, including a national regime for trucking in which extra-provincial carriers are treated consistently throughout Canada, in a manner compatible with the trucking regimes of our NAFTA partners. NAFTA contains formal mechanisms for resolving truck standard compatibility issues.

The *Motor Vehicle Transport Act* amendments (adopted in June 2001) give the federal government a powerful tool for achieving a national regime, with provisions to:

- create a national safety performance regime, based on consistently applied national carrier safety ratings, to be administered by the provinces;
- allow for direct federal regulation of carrier safety standards;
- allow the federal Minister of Transport to enter into formal agreements with other countries to harmonize or mutually recognize carrier standards; and
- allow federal regulation of truck conditions of carriage.

The Council of Ministers responsible for Transportation and Highway Safety reached consensus in September 2002 on a national safety rating standard. Provinces and territories are currently establishing a carrier safety rating regime that is consistent with national standards, so that the *Motor Vehicle Transport Act* amendments can be proclaimed when these provincial and territorial regimes are in place; these are expected in 2003.

➜ **The government will continue to take a leadership role to ensure that a consistent national safety rating regime is put in place.**

➜ **The government will continue to seek greater compatibility in North American standards through existing NAFTA and bilateral mechanisms.**

One of the key issues for motor carrier safety is the appropriate limit to be placed on commercial drivers' hours of service. Following review of the question by the House of Commons Standing Committee on Transport, federal, provincial and territorial ministers of transport and highways reached consensus in September 2002 on proposed changes to the national standard.

➜ **The government will continue to work co-operatively with provincial and territorial governments to ensure that a consistent national hours of service regime is put in place.**

The bus industry – setting a consistent framework

In the *Motor Vehicle Transport Act, 1987*, the Government of Canada delegated to provinces and territories the regulation of extra-provincial bus carriers. Currently there are inconsistencies among the various provincial/territorial regimes, the most significant being in market entry rules. Some provinces retain regulation of routes and services by scheduled service carriers, while others have eliminated such regulation. Differences also exist for entry by carriers to charter services.

The CTA Review Panel concluded that this fragmented regime was cause for concern and acknowledged a policy choice between the *status quo* and federal legislation to deregulate extra-provincial carriers. As the Minister of Transport had asked the Senate Standing Committee on Transport and Communications to examine bus issues, the Panel hesitated to make a recommendation in this area.

The government is concerned about the fragmented market framework in the bus industry. Since 1994, successive ministers of transport have advocated the creation of a uniform national regulatory regime and the elimination of controls on market entry, price and service and have sought consensus from provinces and territories, industry and the public on a timetable for implementing such a regime. Although most provinces and stakeholders agree that scheduled bus service regulation could be streamlined, and charter bus services could be deregulated, there has been no agreement on full elimination of all economic controls.

Among the key elements raised in the context of this debate is the availability of scheduled bus services to rural communities and the possible cross-subsidization of low traffic density routes by high traffic density routes, on the one hand, and the impact of regulation on cost-effective and innovative provision of bus services to all regions, on the other.

In December 2002, the Senate Standing Committee tabled its report on bus issues. It made recommendations in a number of areas, the key one being a national liberalization of economic entry controls through adoption of a reverse onus entry test. Currently, in most provinces that maintain economic controls, an applicant for a new service is required to prove that the service is in the public interest. Under a reverse onus system, applications for new services are approved unless opponents can prove that granting the application would not be in the public interest. A reverse onus regime relaxes, but does not totally eliminate, economic controls.

In order to mitigate the pressures on low-density rural service which a liberalization of entry would probably create, the Committee also recommended a $30 million transitional subsidy fund for each of the first five years after the adoption of the reverse onus test. The fund is to be used to help establish local community bus services in rural areas in situations where another level of government and/or a local business is willing to co-invest.

The Committee recommended a review of the impact of the reverse onus scheme after five years to determine whether further regulatory steps might be appropriate.

➔ **The Minister of Transport is reviewing the December 2002 recommendations on intercity bus issues, including rural and small community bus access, and will be consulting with his provincial and territorial colleagues, as well as stakeholders, in due course.**

International maritime shipping

International efforts have been a key aspect of forming maritime transport policy in Canada. Endeavors by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the International Maritime Organization (IMO), have ensured that Canada remains at the forefront of shaping economic policy as it relates to the maritime shipping industry. Canada participates actively in the 1992 International Oil Pollution Compensation Fund, an intergovernmental organization that provides compensation for pollution damage resulting from spills of persistent oil from tankers such as the *Prestige* which sank in November 2002 off the coast of Galicia in northwest Spain. Incidents such as the one involving the *Prestige* highlight the range of players involved in international shipping and the importance of representation in various international shipping forums to formulate policy that assists in protecting the Canadian environment and economy against such mishaps.

Transport Canada also participates in the work of the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), which has recently undertaken a review of current practices relating to the carriage of goods by sea. Disparate national laws and fragmented international conventions in this area have left significant gaps that obstruct the free flow of goods and increase the cost of transactions.

Much of international maritime container cargo is handled by shipping lines that belong to various shipping conferences. These are essentially associations of ocean carriers that have the purpose or effect of regulating rates and conditions of ocean transport among their member lines. Like the U.S. and other countries, Canada exempts such agreements from its competition law through the *Shipping Conferences Exemption Act, 1987*. In 1999, Transport Canada initiated a review of this Act, which resulted in a number of liberalizing amendments, which came into force in January 2002.

In 2001, the CTA Review Panel accepted the arguments that the dominant effect of the conferences is to inhibit cost efficiency and raise prices and recommended multilateral action to remove the exemptions. Currently, Transport Canada is in the preliminary stages of developing a strategy to monitor the impact of the recent amendments and has participated internationally to gauge views on the CTA Review Panel's recommendation.

➜ **Transport Canada will continue to contribute to international shipping policy developments through participation in international forums.**

➜ **Transport Canada will monitor the impact of the *Shipping Conferences Exemption Act, 2002*, and its effects on competition.**

Marine Industry Benefits Study

Marine transportation is an integral component of Canada's transportation network and is vital to the nation's economy. It facilitates both domestic and international trade and is integral to the competitiveness of Canadian industry; yet, there has never been a comprehensive review of its benefits to Canada.

To analyze the value of marine transportation to the Canadian economy, Transport Canada will participate, in partnership with Canada's major marine associations, in a review of the benefits of marine transportation. The review will examine all marine and marine-related services in Canada including the movement of freight and passengers, transshipment activities as well as the storage and handling of commodities. It will be broad ranging and address areas such as the environmental, security and safety impacts of marine transportation and the contribution of the marine industry to the competitiveness of Canadian industry.

➜ **In partnership with industry, Transport Canada will participate in a review of the benefits of marine transportation and its contribution to the competitiveness of Canadian industry.**

Multi-modal issues

Several marketplace issues affecting more than one mode of transportation also need to be addressed. This section presents future strategic directions with respect to transportation mergers and acquisitions, data for decisions, accessible transportation and official languages.

Transportation mergers and acquisitions

In the air and rail sectors, one or two large carriers dominate market capacity, with a number of smaller carriers serving the balance of the market. In North America, mergers and acquisitions have been normal business practice in these sectors to consolidate weak carriers, reduce surplus capacity, and improve cost efficiency and profitability. In 2000, a revised review process was adopted in Canada for air carriers. In other modes, mergers follow the procedures of the *Competition Act* only. The proposed combination of Canadian National and Burlington Northern Santa Fe in 2000 highlighted the lack of a public forum in Canada to review significant proposed transportation transactions.

The CTA Review Panel noted that the scope of the review process under the *Competition Act* is limited to competition issues and provides no opportunity to consider broad national or public interest issues. Noting that "the process is by necessity not very open or public", the Panel proposed that a transportation-specific review process be established to review the national or public interest issues that may arise from merger proposals, particularly in light of growing pressure toward rail integration in North America.

The government agrees with this analysis and proposes to adopt a variant of this recommendation, in which a revised air carrier process will be applied to mergers in all modes under federal jurisdiction above a specified threshold.

➜ **The government proposes that a new process be introduced to review significant merger or acquisition proposals above a specified threshold involving carriers or transportation service providers under federal jurisdiction. The new process would be an extension of the existing airlines merger review process for airlines adopted in 2000.**

➜ **Notice of proposed transactions involving transportation undertakings notifiable to the Commissioner of Competition would also be given to the Minister of Transport. The Minister would have the authority to appoint a person to review the proposed transaction where the Minister determines that the proposal raises sufficient public interest issues as it relates to national transportation.**

➜ **The Minister would receive the recommendations of theCommissioner of Competition, including proposed measures, before taking a recommendation to Cabinet.**

Data for decisions

The development of sound public policy, the ability of the government to perform its oversight role and the administration of government programs all require reliable data describing the transportation system and its use. Both the CTA Review Panel and the Independent Transition Observer on Airline Restructuring recommended that the government improve information available for policy analysis by government, industry and the concerned public.

They proposed expanding the collection and dissemination of transportation data and developing new procedures to reflect developments in transportation and in data management technology.

Data collection needs to be expanded in some respects, to reflect new developments in transportation activities and programs. For example, commercialization of former public infrastructure has resulted in the reduced availability of operational data that were previously internal to the government and are essential for the effective monitoring of transportation system integrity. At the same time, data collection procedures need to be made more efficient, taking advantage of developments in data processing technology and minimizing the burden on those that provide data. For example, increased collaboration among federal agencies that currently collect the same or similar data would reduce the burden on industry. On the other hand, changes in procedures are also necessary to ensure that required data are in fact submitted and are reliable, including effective penalties for non-compliance.

➜ **The government proposes to amend the *Canada Transportation Act* provisions on data collection to ensure the availability of consistent, useful information on the various elements of the transportation system.**

Accessible transportation

It is government policy to ensure that undue obstacles to the mobility of persons with disabilities are eliminated from federally regulated transportation services and facilities. To achieve this objective, the following instruments and initiatives have been put in place:

- provisions in the *Canada Transportation Act* authorize the Canadian Transportation Agency to resolve individual complaints;
- to resolve systemic issues, the Agency has regulations, codes of practice and standards concerning accessibility in the air, rail and marine modes of transportation and an Agency advisory Committee to facilitate consultation with stakeholders on accessible transportation needs and issues;
- Transport Canada has established a code of practice and a dispute resolution mechanism for intercity bus transportation and supports a research and development program on accessible transportation; and
- a Ministerial Advisory Committee on Accessible Transportation holds regular consultations with stakeholders on accessible transportation needs and issues and is developing a plan entitled "Strategic Directions" to guide a long-term, accessible national transportation framework.

➜ **The government will evaluate the impact of existing legislative provisions and codes of practice and determine whether other measures are needed to improve access to the federally regulated transportation system.**

The government is cognizant of the mobility needs of Canada's aging population, which today makes up 12% of the total population and will account for close to 23% by 2041. Transport Canada will evaluate the "Strategic Directions" plan being developed by the Ministerial Advisory Committee on Accessible Transportation and will consider the mobility challenges facing aging Canadians in developing a long-term federal strategy for an accessible transportation system.

➜ **The government will work with the community of persons with disabilities, senior citizens and the transportation industry to develop a long-term, multimodal, federal strategy for enhancing the accessibility of the national transportation system.**

Mediation

The CTA Review Panel supported the use of alternative dispute resolution processes with respect to matters under the purview of the Agency, noting that this is consistent with the goal of achieving negotiated solutions rather than regulatory outcomes whenever possible.

Mediation can help parties resolve disputes in a simpler, more rapid, less litigious and costly manner. It can also narrow the gap between the parties before the Agency exercises its adjudication role. Furthermore, after the dispute, parties to a mediated agreement are generally more committed to its implementation and have a healthier relationship.

➜ **The government proposes to amend the Act to give the Canadian Transportation Agency the statutory authority to engage in mediation with respect to matters within its jurisdiction while ensuring adequate safeguards to maintain its quasi-judicial role.**

Linguistic Duality

In addition to the safety information that must be given to passengers in the two official languages in modes of transport under federal jurisdiction, some passenger carriers and other transportation entities are subject to the *Official Languages Act*. For example, Air Canada and its subsidiaries and VIA Rail must make their services available to their customers in their preferred language where there is significant demand.

➜ **The government will continue to address compliance with the provisions of the *Official Languages Act* by exercising appropriate oversight and discussing enforcement measures for improving the situation.**

CHAPTER 4

Infrastructure

Ensuring the necessary level of investment in our national transportation system is essential in a globalized world and in our increasingly urbanized society. The federal government plays a key role in creating an appropriate environment to encourage investments in transportation infrastructure that serve the national interest and enhance the quality of life in our communities.

Over the last decade, the government has fundamentally changed both the macro- and micro-economic environment for transportation infrastructure investments. Deficit reduction and the lowering of the national debt, inflation and interest rates have created a climate conducive to long-term investments, including in transportation infrastructure. In addition, fundamental changes to several elements of the national transportation network, notably the governance of ports and airports under federal control, have already done much to stimulate investment in facilities and involve stakeholders more directly in decision making.

Looking forward, the government is committed to maintaining a climate conducive to investment in infrastructure. It will also complete the program of commercialization and divestiture of ports and airports wherever possible, fine-tune the governance regimes based on recent experience, and explore new avenues for the commercial development of transportation infrastructure and services.

At the same time, the government acknowledges that not all forms of transportation infrastructure have regimes in place that would allow them to be essentially self-supporting. The government agrees with the statement by CTA Review Panel that transportation infrastructure cannot be limited to what can recover its full costs. Canada faces enormous infrastructure funding pressures in both urban and rural areas. The government sees merit in exploring with provinces, territories and other interested parties new mechanisms to address these pressures over the next few years. At the same time, it intends to continue to play a role by making selective and strategic investments, jointly with public and private partners, in support of an efficient, safe and environmentally responsible transportation system.

Finally, it will continue to address the issue of reasonable access by remote communities to the national transportation system, recognizing that in many instances, the provision of services and facilities will be the responsibility of parties other than the federal government.

OUR RECENT ACHIEVEMENTS AND COMMITMENTS

The 1990s saw major changes in several elements of the national transportation system that were formerly under federal government control. New commercial enterprises were established to take over operations to control costs further, attract investment and improve the efficiency of transportation infrastructure. Locally-based airport authorities and other entities now operate 25 of the 26 airports of the National Airport System (NAS), and other transfer arrangements have been made for most of the airports formerly operated by the federal government. Canada port authorities operate 19 ports owned by the federal government. NAV Canada operates the air navigation service, having purchased the government's civil aviation facilities, and is the only privatized air navigation enterprise in the world.

These new commercialization models share common features:

- *Not for profit:* The commercial enterprises are not-for-profit corporations, a feature that contributes to counterbalancing the market power that operators of these facilities could otherwise exercise.
- *Financial self-sufficiency:* They have autonomy over pricing and investment decisions and finance investments from their operating revenues or fees or through debt issues. This ensures that these elements of Canada's transportation infrastructure respond to existing and future user demands for service on a financially self-sufficient basis.
- *New governance structures:* Community representatives and stakeholders are selected to be on the boards of directors, and public accountability for major decisions is prescribed through various instruments. Government maintains regulatory authority over safety, security and environmental protection.

While experience with some of these new models is relatively recent, there is already ample evidence that they are producing positive results. They have unleashed the economic potential of facilities formerly operated by the federal government: more than $5 billion has been invested in airport capital projects; 16 of the 19 Canada port authorities are forecasting close to $700 million of capital expenditures over the 2002-2006 period; NAV Canada has invested more than $600 million in new technology; and the St. Lawrence Seaway Management Corporation has reduced its costs below projected cost level targets and provided toll rebates in 2001 and 2002.

Service improvements are evident – safety has been maintained or enhanced, and several significant capacity expansions to meet future requirements have been completed or are under way. At the same time, significant savings have accrued to taxpayers as the private sector has made the necessary capital investments.

The government is closely monitoring the conduct of these commercialized enterprises and, in responding to recommendations from the Auditor General and the House of Commons Public Accounts Committee, will ensure that improvements in their procedures and accountability continue to be made. Appropriate, effective governance of infrastructure will remain a central focus of federal transportation policy.

SELECTED INVESTMENT IN TRANSPORTATION

The financially self-sustaining governance models discussed above have proven successful in allowing for investment in many components of the national transportation network. Not all modes have reached the same level of development, however, and certain areas continue to depend on public investment. Furthermore, new imperatives such as the security requirements in the wake of September 11, 2001 have called for significant funding commitments.

In its last two budgets, the government announced major investments in a wide range of strategic infrastructure benefiting all regions of Canada, including many initiatives supporting strategic national transportation objectives. In particular, Budget 2000 provided $600 million for the Strategic Highway Infrastructure Program (SHIP), of which $500 million was allocated for strategic improvements to the national highway system.

The remaining $100 million from SHIP is available for system integration initiatives, such as the Border Crossing Transportation Initiatives ($65 million); deployment of intelligent transportation systems ($30 million); and planning and feasibility studies ($5 million).

While previous national infrastructure programs have been successful, it has become apparent that some large-scale infrastructure projects across the country were beyond the scope and capacity of existing programs. The $2 billion Canada Strategic Infrastructure Fund, announced in Budget 2001, responds to these needs.

RECENT FEDERAL COMMITMENTS

The 2000 federal budget provided:

- **$2.05 billion for the Infrastructure Canada Program, which finances municipal infrastructure projects**
- **$600 million for the Strategic Highway Infrastructure Program**
- **$25 million for the Green Municipal Enabling Fund**
- **$100 million for the Green Municipal Investment Fund**

The 2001 federal budget included significant allocations benefiting transportation, including:

- **$2.2 billion for air travel security**
- **$2 billion for the new Canada Strategic Infrastructure Fund**
- **$600 million for the new Border Infrastructure Fund**
- **$25 million increase in the Green Municipal Enabling Fund**
- **$100 million increase in the Green Municipal Investment Fund**

The new program, under the leadership of the Minister Responsible for Infrastructure, provides for investment in various categories of infrastructure that are vital to advancing Canada's social and economic objectives, including highway and railway infrastructure, as well as local transportation infrastructure.

Budget 2001 also provides $600 million over five years for a new Border Infrastructure Fund. Under this program, the government will seek partnerships with the provinces, municipalities and the private sector and will help finance improvements to infrastructure at or near the border. Potential border-related projects could include new or improved highway access to border crossings, processing centres for commercial vehicles to speed up border clearance times and soft infrastructure such as the deployment of intelligent transportation systems across Canada.

OUR FUTURE ACTIONS

Looking forward, the government has identified three areas of focus for Canada's transportation infrastructure:

➜ **First, the government will complete its commercialization and divestiture program wherever possible, fine-tune the governance models of those elements of the national transportation system that have been commercialized and explore new avenues for commercialization where feasible. Government support will continue to be provided to address new security issues and extraordinary events.**

➜ **Second, building on the September 2002 Speech from the Throne commitment to "put in place a 10-year program for infrastructure to accommodate long-term strategic initiatives essential to competitiveness and sustainable growth", the government will continue to make selected strategic investments in partnerships with other levels of government and the private sector, including transportation investments that will help reduce congestion in our cities and bottlenecks in our trade corridors and assist in meeting our climate change and clean air objectives.**

➜ **Third, in areas of federal responsibility and in collaboration with its partners, where applicable, the government will continue to address the issue of reasonable access by remote communities to the national transportation system.**

The remainder of this chapter describes proposed federal actions in each of these areas.

GOVERNANCE AND COMMERCIALIZATION

A legislative framework for commercialized national airports

The CTA Review Panel, along with the Local Airport Authority Lease Review and the Auditor General, recommended various refinements to the management of airport authorities. Transport Canada is currently developing a *Canada Airports Act* that will set out the economic framework for the behaviour of airport authorities. This legislation will preserve flexibility for airport authorities to generate necessary revenues to sustain financial viability and will:

- clarify the responsibilities of the government and the airport authorities;
- strengthen the governance structure for airport authorities;
- establish requirements for transparency and consultation between airport authorities and interested parties;
- establish principles for charges imposed by airport authorities, with special provisions for airport improvement fees, and an appeal process;
- address competition issues, including equitable access for air carriers to airport facilities and slots;
- require that National Airport System (NAS) airport activities be consistent with Canada's international obligations, including in the area of trade;
- establish principles for non-core activities undertaken by airport authorities; and
- establish appropriate enforcement mechanisms.

➜ **The government will introduce a bill, the *Canada Airports Act*, to clarify the respective responsibilities of the government and of airports of national significance and set out requirements for airport authorities respecting governance, accountability and transparency as part of economic oversight.**

Airport rent policy review

Airport authorities agreed, in exchange for the use of the land and the transfer to them of operating airports developed at public expense, to pay rent as part of the lease arrangements. Today eight of 22 authorities pay rents to the federal government and others are scheduled to begin rent payments in the next few years. Airport authorities, air carriers and other interested parties have called for a review of the government's rent policy on the grounds that the rent payments jeopardize the financial viability of airport authorities or have an undue impact on air travel and the air industry. The Public Accounts Committee and the Auditor General have suggested that the government take further measures to ensure that the fair market value of these assets is accurately determined for the benefit of taxpayers before entering into lease negotiations or renegotiating existing leases.

The government announced in June 2001 that Transport Canada would review the current rent policy for NAS airports operating pursuant to leases with the federal government.

➜ **A review of the rent policy for NAS airports is underway. The government will examine its findings and is committed to balancing the interests of all stakeholders, including the air industry and Canadian taxpayers, in establishing its future policy on rent.**

Completing airport commercialization and divestiture

Under the national airports policy, airports in the NAS are to be commercialized and achieve financial self-sufficiency, while non-NAS airports are to be divested to local interests or closed. The NAS airports, which serve the vast majority of Canada's air traffic, have all been devolved to locally managed airport authorities, with the exception of Prince George which will be transferred on March 31, 2003. The vast majority of the regional/local and small airports have been divested, but 13 remain to be transferred. The government is confident that current negotiations will result in the transfer of the remaining regional/local and small airports by March 31, 2005.

➜ **Transport Canada is committed to completing the commercialization of the National Airport System airports and to divesting the remaining regional/local and small airports that are scheduled for transfer.**

Viability of regional and small airports

Funding locally managed regional or small airports is the responsibility of the community and the airport operator. However, federal funds have been made available under the Airports Capital Assistance Program (now extended to 2005) to certified airports with year-round regularly scheduled passenger service that are not owned or operated by the federal government to assist with their capital projects related to safety, asset protection and operating cost reduction such as runways and taxiways. Municipalities and provinces have raised concerns about the viability of locally managed regional and small airports, particularly in light of continuing airline industry restructuring. The government is aware of these concerns and Transport Canada has agreed to study the viability of these airports. The Government of Canada's Rural Secretariat and other interested stakeholders will be consulted.

➜ **A federal study of the viability of regional and small airports will be completed in 2003.**

Port divestiture

Not unlike airports, national ports have been commercialized and must achieve financial self-sufficiency. Regional/local ports are to be divested to provincial governments or local interests, including municipal authorities, community organizations or other local stakeholders. In most cases, divestiture is accompanied by a funding contribution. Such funds are negotiated with the new owners on the basis of continuing operation of the port. Under this model, sufficient funds are provided at the date of transfer, so there is no capital assistance program. In some cases, new owners have actually purchased the port facilities, resulting in small revenues accruing to the Government of Canada.

The Port Divestiture Program allows communities to benefit from the advantages of local operation, including flexibility for the port to respond to changing needs and new business development opportunities. Since 1996, this initiative has saved taxpayers more than $100 million.

The government has extended the Port Divestiture Program until March 31, 2003, to enable continued negotiation of port divestitures where Transport Canada had a positive indication of provincial cooperation, if required, and where active discussions were underway as of December 31, 2001. Targeting ports where negotiations are underway will allow the best use of funding and resources.

➜ The government intends to complete, by March 31, 2003, wherever practicable, the planned divestiture of ports and harbour beds within the terms of the existing program extension.

Transport Canada continues to have management responsibility for regional/local ports that remain undivested at the end of the program, now scheduled to end on March 31, 2003. Before March 2003, the government will review the progress of the program and its options regarding undivested ports.

➜ Transport Canada will consider options for the future of its remaining ports and will conduct a full program evaluation of port divestiture.

Review of the *Canada Marine Act*

The *Canada Marine Act* requires that the Minister complete a review of its provisions and operation during the fifth year following its coming into force in June 1998. In response to requests from marine industry stakeholders and the recommendations of the CTA Review Panel, the government initiated a review of the Act in 2002. Its purpose is to refine the governance structure based on the experience gained in implementing the Act. The Minister of Transport issued a guidance document in May 2002 to assist in the review and appointed a Panel to conduct consultations and formulate recommendations.

➜ Following presentation of the findings of the *Canada Marine Act* Review Panel in 2003, the government will determine what further refinements to the Act may be required.

Ferries

The government has established a commercial framework for the provision of marine transportation services, with greater reliance on the private sector to operate ferry services and to achieve efficiency through new ways of doing business. Private

operators have responded well to this commercial framework and are considering how to further the commercialization process. The efficiency of federally supported ferry services has improved, with enhanced governance and local accountability in the management of operations. Under the National Marine Policy, some of Marine Atlantic's ferry services were transferred from the Crown corporation to provinces, others were disbanded, and some were commercialized through a competitive tender process, with substantial savings in the delivery of services.

Federal government support to Atlantic Canada ferry services is restricted to those provided by Marine Atlantic Inc. and two private-sector operators: Northumberland Ferries Ltd. and C.T.M.A. Traversier. Marine Atlantic Inc. provides constitutionally guaranteed ferry service from North Sydney, Nova Scotia, to Port-Aux-Basques, Newfoundland, as well as a seasonal operation between Argentia, Newfoundland, and North Sydney. The other two operators provide an alternative to the constitutional service to Prince Edward Island and service to a remote port in the Magdalen Islands respectively.

Bay Ferries Ltd. operates two Bay of Fundy services from government ferry terminal facilities under lease until 2007.

BC Ferries is a provincial Crown corporation with a fleet of 40 vessels serving 26 routes. It is the largest ferry operation in North America. The British Columbia government receives a yearly federal grant ($23.5 million in 2001) in lieu of direct federal involvement in the provision of ferry services in coastal waters.

➜ **With the overall objective of improving ferry services, the Government will continue to explore cost reductions and efficiency improvements through new ways of doing business including the management of its real property assets.**

Evaluating further commercialization of marine navigational services

Marine navigational services are provided mainly through direct government operation, shared among different departments. Throughout public consultations, representatives of the domestic marine industry expressed concerns about the provision of many essential services, such as pilotage, providing and setting buoys and signals, traffic control and ice-breaking, by federal organizations. The CTA Review Panel recommended that such services be provided commercially.

➜ **Transport Canada, in partnership with Fisheries and Oceans Canada and industry partners, will evaluate alternative methods of delivering marine navigational services.**

International bridges and tunnels

There are 24 international bridges/tunnels for cars and trucks between Canada and the United States: nine between New Brunswick and Maine, one between Quebec and Vermont, seven between Ontario and New York, four between Ontario and Michigan, and three between Ontario and Minnesota. These crossings account for the vast majority of Canadian exports to the U.S. and play a vital role in Canada's transportation system.

Various governance regimes are in place: 22 are publicly owned (five are federal, 16 are provincial/municipal, and one is exclusively U.S.-owned), and two are privately owned. Of the publicly owned facilities, the Canadian half of four facilities is owned or controlled by a Canadian Crown corporation, three by a provincially controlled bridge authority, one by a U.S. authority, and the rest by provincial departments of transportation. Twelve, all in Ontario, are self-sufficient toll facilities.

With the rapid increase in cross-border trade and traffic, the heightened need for security along the border and the new border initiatives under way in both Canada and the U.S., there is greater interest than ever before in ensuring adequate capacity at the border. There are currently several proposals

for new border crossings between Canada and the U.S., including the Peace Bridge expansion (Fort Erie, Ontario), the Calais-St. Stephen new crossing (New Brunswick), the conversion of the Whirlpool railway bridge (Niagara Falls, Ontario), and several proposals for a third Windsor-Detroit crossing.

Canada lacks a clearly defined process for the efficient review and approval of new international bridges and tunnels. Some 14 of the existing 24 crossings are subject to special acts which were designed and adapted to fit individual needs. Others have no governing legislation. Proposals may require approvals under other acts for specific issues, such as navigation, water levels, or environment, but are not assessed on their overall benefits to Canada's transportation system.

In the U.S., a presidential permit is required as an initial step for any new international crossing, to ensure the proposal meets transportation objectives and will improve the efficiency of the transportation system. Canada does not have a similar process for reviewing proposals to build new international bridges and tunnels. To respond better to the demand for new border capacity:

➜ **The government will clarify the process for authorizing new international bridges and tunnels. The government proposes to amend the *Canada Transportation Act* to require the authorization of the Governor in Council (GIC), upon the recommendation of the Minister of Transport, for new international bridge or tunnel crossings for vehicular traffic. The proponent would have to meet any conditions stipulated by the GIC, as well as existing federal legal requirements (such as navigation, environment, boundary waters, etc.).**

Exploring governance and pricing of road and urban transit infrastructure

Significant progress has been made in developing the full economic potential of facilities in the air and marine modes by establishing management models that promote more commercial decision-making and more responsive governance structures. Both the road system and the urban transit system, arguably the backbone of Canadian transportation and the primary means of linking communities and activities throughout the country, have been left largely untouched by these reforms. The CTA Review Panel noted many challenges in the future provision of adequate road infrastructure and urban transit systems. In particular, the Panel identified several factors that undermine the health of current systems: the growth of traffic, high unit transit cost, the need for a practical approach to ensure sustained funding, the lack of an effective pricing regime, and uncertainties about the total cost of road transportation. The Panel offered bold, innovative concepts for new governance frameworks and new principles to guide investment, financing, costing and pricing decisions for roads and public transit. At the same time, the Panel acknowledged the debate about the role of the federal government and the complex jurisdictional and public financing issues.

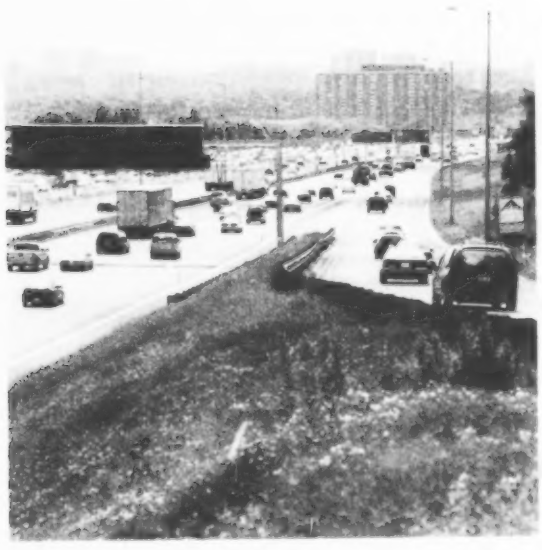
While federal responsibility for highways and urban transportation is minimal, the government recognizes their contribution to trade, competitiveness and mobility for all regions of Canada. Good connections to facilities under federal jurisdiction and the best use of all transport modes are also important contributors to the overall efficiency of the transportation system.

Recognizing the success of the models now in place for the air, freight rail and marine modes, the government believes that innovative options for managing the enormous funding pressures associated with road transportation and urban transit should be explored with other levels of government and the private sector. New governance models – such as the introduction of transportation authorities and the possibility of earning user revenue for infrastructure investment, including the tolls now charged for some highways and bridges – afford an opportunity to address the longstanding concern of provincial and territorial governments about a sustained funding regime for road infrastructure. While not minimizing the extent of public concerns in connection with these concepts, the successes achieved in other transportation modes call for at least a careful

consideration of all possible options. The federal government is interested in pursuing consideration of these issues with provinces and territories.

The government's interest in investigating alternative governance models for road infrastructure and urban transit should not create an expectation of change in its policy with regard to excise taxation of fuels. Some stakeholders advocate federal spending on highways based on the fact that federal revenue from fuel used in transportation is not returned to the sector, contrasting this with the U.S. government's dedication of revenues from fuel taxes and user fees to highways, transport infrastructure and urban transit. Federal fuel taxes are an instrument of fiscal, not transportation policy and are an important source of general revenue, used to finance many federal spending priorities, including health care, social security and national defence.

➜ **Recognizing the challenges associated with jurisdictional and funding issues, Transport Canada intends to explore with provincial and territorial governments the implications of possible new governance and investment models for road transportation and urban transit.**



STRATEGIC INVESTMENTS

To Act as a magnet for talent and investment, Canada must continue improving its world-class transportation system by reducing congestion in our cities and bottlenecks in our trade corridors. The federal government acknowledges that not all forms of transportation infrastructure have regimes in place to allow them to be financially self-sufficient. In the absence of such regimes, the federal government recognizes that select federal assistance to such actions can result in large benefits.

Accordingly, in partnership with other levels of government and the private sector, it will make selective and strategic investments in transportation infrastructure to improve the quality of life of Canadians.

When making strategic investments, the Government will place a high priority on projects supporting (1) an integrated transportation system, (2) trade and passenger corridors, and (3) urban transportation needs.

Any project that supports these three priorities will need to comply with applicable criteria of current or future programs, including the 10-year infrastructure program announced in the September 2002 Speech from the Throne.

Moving to a more integrated transportation system

The national transportation system is more than the sum of its components; its strength also depends on the synergies that result from connections and integration of modes and from the collaborative efforts of many jurisdictions. There is growing recognition that Canada's competitive position and its ability to attract talent and investment will depend on continued improvements in our transportation system. Increasingly, integrated logistics chains with global reach compete with one another. Intermodal transportation requires that the connections, both physical and electronic, between modal systems be fully integrated, so that the most efficient mode or combination of modes is used and total logistics time and costs are reduced. In this context, strong collaboration among jurisdictions becomes essential. An integrated transportation system also

requires planning and feasibility studies so that transportation needs can be properly assessed and considered from a multi-modal perspective. Transportation planning requires long lead times and collaborative approaches among the many players involved in transportation investment programs. Recent examples include the proposed study of the potential investment needs of the Great Lakes/St. Lawrence Seaway system and the exploration by Transport Canada of possible opportunities to promote short sea shipping as a means to help alleviate highway congestion and facilitate trade, improve utilization of waterway capacity and reduce greenhouse gas emissions.

➜ **The government will place a high priority, when making strategic investments, on intermodal transportation, intelligent transportation systems and planning and feasibility studies in support of such investments in the context of an integrated national transportation system.**

Supporting efficient trade and passenger corridors

Moving people and goods efficiently, safely, securely and in an environmentally respectful way is vital to the national economy. Accessibility and efficiency of transportation and distribution networks are also major considerations for potential foreign investors. Canadian exports and imports, especially to and from the United States, demand reliable and timely traffic flows at border points, as well as the efficient movement of goods through integrated trade corridors. The Government of Canada, in collaboration with U.S. federal authorities, provincial/state transportation departments, municipalities and stakeholders, ensures that transportation infrastructure/capacity and state-of-the-art technology fully complement harmonized and streamlined border processes. Canadians also require a high degree of mobility and must have affordable travel options that contribute to alleviating congestion and meeting environmental objectives. There is also growing recognition that passenger and freight rail and marine transportation offer an affordable alternative to other modes of transportation in some areas of the country while contributing to environmental and safety objectives.

➜ **The government will place a high priority, when making strategic investments, on trade and passenger corridors such as the National Highway System, federal roads and bridges, transportation border infrastructure, shortline freight infrastructure, road-rail grade crossings and passenger rail revitalization. In particular, the government will work collaboratively with the provinces, municipalities, stakeholders, and U.S. authorities to facilitate the secure and efficient movement of people and goods along corridors and at border crossings through co-ordinated transportation planning, deployment of advanced technologies and border infrastructure improvements.**

Urban transportation needs

Most Canadians live in urban centres, where much of Canada's economic activity is generated. Canadian cities are home to major railways, highways, ports and airports. Urban land requirements, urban traffic congestion and transportation-related pollution are some of the impacts of the transportation system affecting the quality of life in our cities.

The September 2002 Speech from the Throne recognized that modern infrastructure is key to the prosperity of our cities and the health of our communities.

The efficient and safe movement of people and goods is crucial for greenhouse gas reduction, ensuring a thriving economy and supporting the well-being of all Canadians. Traffic congestion is a major problem in larger urban areas. Concerted efforts are required to alleviate traffic congestion in urban areas and minimize its detrimental impact on the environment, economy and society.

Ensuring adequate funding for urban transportation infrastructure is a major challenge for Canadian

URBANIZATION: A CHALLENGE TO TRANSPORTATION

The 2001 Census confirmed that Canada is becoming an increasingly urban nation:

- **Four Canadians in five live in urban areas of 10,000 people or more, where population growth has been 5.2% over the past decade.**
- **Population growth has been particularly strong in three highly urbanized regions: the extended Golden Horseshoe of southern Ontario; the Greater Montreal region; and the Lower Mainland of British Columbia and southern Vancouver Island. It was also strong in the Calgary-Edmonton corridor. Population growth in these four regions was 7.6%.**

cities. Urban transportation projects are already eligible for funding under the Canada Strategic Infrastructure Fund, as well as the $2 billion Infrastructure Canada program announced in 2000.

In the Speech from the Throne, the government announced that it will put in place a 10-year program for infrastructure. This program, under the leadership of the Minister Responsible for Infrastructure, will contribute to reducing congestion in our cities.

To promote more sustainable urban transportation systems, transportation planners recommend a combination of options, such as demand management to optimize the use of existing transportation infrastructure, active promotion of alternatives to private vehicle use (such as expansion of infrastructure to permit walking and bicycling) and strategic investments in infrastructure to support urban transit systems. Other investment options include road and rail grade separations in urban centres, which can reduce traffic delays and lower fuel consumption and greenhouse gas emissions, and urban by-passes, which can help diminish congestion in urban centres while contributing to trade and national competitiveness by permitting through traffic to avoid congested conditions. Urban transportation solutions must be locally supported to be successful. Often they require the co-ordinated involvement of various levels of government.

➜ **The government will place a high priority, when making strategic investments, on urban transportation needs, such as public transit, major urban by-passes and road and rail grade separations.**

Rural issues and remote access to the national transportation system

Effective transport infrastructure is also critical for rural areas and their ability to compete domestically and in world markets and to meet their broader socio-economic needs. Remote communities are critically dependent on essential transportation links for accessing the national transportation system on a year-round basis.

To address the needs of rural areas and remote communities, the Government of Canada intends to pursue its policy of encouraging local control of transportation infrastructure and innovative arrangements where these make sense (airports, ports, shortline railways). This is consistent with the view that the full potential of these assets in leveraging regional economic development can best be achieved when they are placed in local hands.

➜ **The government intends to pursue its policy of encouraging local control of transportation infrastrucure and of finding innovative arrangements to support transportation in rural Canada.**

At the same time, the federal government will target and leverage its limited resources:

- to essential services, i.e. remote areas where there is no alternative year-round service;
- to strategic investments supporting economic growth that benefit all of Canada; and
- to encourage partnerships with other levels of government and the private sector to address local infrastructure needs.

In respect of remote communities, the government's current commitments include:

- operation of designated remote airports under the National Airport Policy (pending a review of its long-term role at remote airports);
- operation of remote port facilities under the National Marine Policy;
- financial assistance under the existing Airports Capital Assistance Program (now extended to 2005) to eligible airports not owned or operated by the federal government, including in remote areas;
- ensuring that air navigation fees are not higher in the North than in other parts of Canada, under the *Civil Air Navigation Services Commercialization Act;* and
- support of passenger rail service to selected remote communities through subsidy payments for VIA Rail and private operators.

➜ **The government will continue to seek the best means to provide reasonable access to the national transportation system for remote communities where such access is not financially self-sufficient but is essential to their survival.**

CHAPTER 5
Protection of the Environment

As recognized in our vision for transportation, the vital importance of transport activity requires policies that ensure that the goals of economic efficiency, safety, security and environmental responsibility are taken into account. The environmental impacts of transportation can have serious implications for public health and our quality of life. Traffic in all modes produces air pollution, noise, community disruption and habitat destruction to varying degrees, while fossil fuel combustion produces greenhouse gases that contribute to climate change. Problems in urban areas are obviously greater and are exacerbated by congestion.

FEDERAL ACTIONS TO DATE

The government has taken significant steps to address environmental impacts within its jurisdiction. Actions to limit environmental damage have been extensive for decades, including regulation of emissions and noise from vehicles and craft, operating procedures at federal facilities and planning procedures for federal investments. Transport Canada's recent and current actions are included in its Sustainable Development Strategy, initiated in 1997 and revised in 2000, and in the federal *Action Plan 2000 on Climate Change*. Investments in local sustainable transportation options will also be eligible for federal funding through the recently announced Canada Strategic Infrastructure Fund.

Federal action has been responsible for some major environmental improvements in the last few decades, particularly reductions in air pollutants and other contaminants, through new technologies and changes in operating practices at federal facilities and federally regulated carriers. At the same time, much less success has been achieved in reducing transport fuel use and associated greenhouse gas emissions and in limiting urban road congestion. Both remain priorities for national action, but both require substantial actions beyond those of the federal government alone. Concerted action with provincial/territorial, regional and municipal governments is essential, in light of their various responsibilities for the network and for the policy instruments that are used to effect change.

Important elements of effective solutions lie directly in the hands of travellers, freight shippers, and commercial carriers, in how they choose to travel, ship, or operate, including choice of modes, vehicles, destinations, times, speed and distribution strategies. Continued development of necessary partnerships with other governments, industries and users remains a major priority for federal action.

TRENDS IN AIR POLLUTION AND GREENHOUSE GAS EMISSIONS

Transportation is a major source of emissions of the contaminants controlled by federal regulations. Based on the most recent data available, transportation is responsible for 52% of total emissions of nitrogen oxides, 21% of volatile organic compounds, 39% of carbon monoxide, and about 5% of the particulate matter of most concern (smaller than 2.5 microns). Federal standards for emissions of these contaminants from motor vehicles have been among the most extensive federal environmental measures in terms of the amount of equipment affected. They have also been among the most successful; transportation emissions of these contaminants have fallen in total over the last 20 years or so, despite substantial increases in traffic. Further reductions will be forthcoming in the next decade as a result of compliance with announced standards. Emissions will eventually rise, however, if technology and standards remain static. Therefore, further measures will be needed to encourage alternative vehicle and fuel technologies.

Transportation, both personal and commercial, produces significant amounts of greenhouse gases (GHG). In fact, the transport sector is the largest single contributor to GHG emissions in Canada. Over 70% of these emissions are generated by road transportation, and about two-thirds occur in urban areas.

Canadians' individual choices about the vehicles they drive and when they use them can make a substantial difference in the GHGs emitted from transportation. Fuel consumption by cars and light trucks improved substantially after 1978, as a result of voluntary commitments by vehicle manufacturers to meet new vehicle standards equal to those in the United States. Total fuel consumed by cars and light trucks actually decreased for 20 years, despite an expansion in traffic. But it is now growing again, because vehicles are becoming larger and are being driven more frequently and for longer distances. Equally important, U.S.

fuel efficiency standards have not been changed substantially since 1986.

In the commercial sector, freight transportation choices are made in a complex business environment that imposes different requirements for speed, reliability and types of service (for example, refrigerated goods). These choices depend on a wide range of factors, including distance, door-to-door cost and access to infrastructure. Freight activity is expected to increase by some 60% by 2020, which means we will need to improve fuel efficiency within the freight modes and better integrate their activities to maximize the fuel and GHG efficiency of the system.

Overall, transport GHG emissions rose by more than 20% between 1990 and 2000. Some of that growth can be attributed to the restructuring of trade and transport patterns during the decade. Underlying demand for transport will continue to be tied to trends in economic activity and population growth, and emissions can be expected to keep rising unless these linkages are decoupled.

FUTURE POLICY DIRECTIONS ON GREENHOUSE GAS EMISSIONS

In support of our international commitments to reduce greenhouse gases, the Prime Minister signed ratification documents for the Kyoto Protocol. To achieve our objectives, the government has put forward a plan, the Climate Change Plan for Canada, the result of several years of consultations and discussions with the provinces, industry and other stakeholders.

The plan includes measures that will begin to slow the growth in transportation GHG emissions between 2000 and 2010. Achieving these reductions will require substantial investment in technological innovation and infrastructure, changes in the way goods are moved and changes in the travel behaviour of individual Canadians.

Reducing emissions from transportation represents both a major challenge and an important opportunity. Many of the measures that could be adopted in transportation may generate multiple benefits beyond GHG reduction, including cleaner air, improved health, newer and more efficient transportation systems, better integration among modes and reduced congestion.

Strong measures are needed from all levels of government, acting on their own and jointly in partnership. The goal is to establish a policy framework and business climate that promote a more sustainable transportation system. All sectors of Canadian society, including transportation, will be called upon to do their part.

One key to success will be to focus our efforts where the biggest differences can be made. It is clear that the focus for action must be on vehicles and fuels that produce fewer emissions, increased use of alternative means of passenger travel and more efficient transportation of goods.

Efficient vehicles

The government will continue its efforts with industry to achieve a significant improvement in average fuel consumption for new vehicles, working towards the introduction of more fuel-efficient vehicle technologies into the Canadian market so as to achieve a 25% improvement by 2010. The government will also work to stimulate demand for new, more efficient vehicles. This will involve new campaigns aimed at improving the quality of information available to consumers regarding the fuel efficiency and carbon burden of vehicles on the market, including a new vehicle ranking system similar to the Energy Star system currently used on consumer appliances. These efforts will also help consumers improve their own vehicle maintenance and use practices, thus reducing emissions from vehicles now on the road.

Less GHG intensive fuels

When blended with gasoline at low concentrations (such as 10%), ethanol can reduce the GHG-intensiveness of our gasoline supply. Most vehicles in Canada today can operate safely on ethanol-blended gasoline (E10). The government proposes to work with provinces and territories to increase an initial target established in Action Plan 2000 so as to achieve a target of 35% of the national gasoline

supply to contain a 10% ethanol blend. Alternatively, there could be a standard for a certain percentage of fuel to be greenhouse gas free, which would encourage the development of cellulosic ethanol. While grain-based ethanol will play an important role in the short term, it is recognized that cellulosic ethanol is an emerging Canadian technology that holds much promise over the longer term.

Canada is also a world leader in new technologies for the production of biodiesel, which is made from low-cost waste materials and offers good potential for GHG and clean air benefits. The Plan proposes that federal, provincial and territorial governments collaborate on how to reach a target of 500 million litres of biodiesel production by 2010 using a variety of tools including incentives, standards and research and development.

Passenger transportation

In keeping with its commitment in the 2002 Speech from the Throne regarding modern infrastructure and a new strategy for a safe, efficient and environmentally responsible transportation system, the government proposes that strategic investments put greater emphasis on public transit infrastructure projects with provinces and territories. It will also explore collaborative efforts to establish supporting transportation management and land use planning frameworks.

The Climate Change Plan for Canada proposes an individual target of one tonne reduction for each Canadian, recognizing that some have the scope to do more and some to do less. Approximately 50% of personal GHG emissions in Canada are from passenger road transportation. Public education and outreach initiatives will provide Canadians with better information on how they can contribute.

Efficient freight transportation

The government will intensify its efforts with freight associations and industry to seek continuous improvements in the fuel efficiency of the freight system. This will engage all freight modes, as well as others involved in the supply chain. Voluntary agreements with industry will be negotiated, and new education and awareness tools will be developed to promote and encourage take-up of new technologies and best practices. In particular, governments could work with industry and service providers to encourage the purchase and installation of equipment that could cost-effectively reduce emissions.

Transport Canada will also pursue public-private collaboration to promote the use of intermodal freight opportunities and to increase the use of lower-emissions vehicles and modes. This could be done through support for improvements in infrastructure and service levels, greater use of intelligent transportation systems, identifying and removing barriers to intermodal freight, harmonizing national and international standards and showcasing best practices and new technologies.

User responsibility for the full costs of transportation

Pricing could play a much broader role in addressing the environmental and social costs of transportation. Governments share a collective responsibility to ensure that the costs of transportation infrastructure are not excessive, including all the resources required to provide infrastructure and the environmental and social costs arising from its use. Costs are likely to be excessive if not taken fully into account in network planning and investment decisions and in users' transportation choices. The most direct way to ensure they are taken into account is to require that users pay directly in transportation prices for all the costs they impose, including infrastructure costs, social costs and environmental costs.

The first question is whether the financial costs of infrastructure are recovered appropriately from users – notably road infrastructure costs. Debate continues among industry participants and academics about the structure of efficient charges by type of user, type of facility and time of day.

The other, and potentially larger, question concerns the costs or harmful effects of transport that users impose on society generally – that is, effects such as congestion, accidents, pollutants, noise, disruption and so on. These are known in the jargon as 'external costs' or 'externalities'. It is difficult to assign a dollar value to some of them, but many argue that users would 'internalize' them, or factor them into their decisions, if direct charges were introduced. There has been academic consideration of charging for these social costs for decades, along with strong support from environmental (and safety) advocates. The question has become less academic as research has provided estimates of the cost of these effects – for example, by drawing inferences from the amounts people appear willing to pay to avoid them. In some countries, the problems of congestion and associated environmental damage have been judged sufficiently urgent, and the research on costs sufficiently persuasive, that official policies of charging directly for social costs are being adopted. A resolution of the European Conference of Ministers of Transport accepts as a principle that users should be required to pay social costs and agrees to its implementation through regulations or pricing. The resolution sees this as a long-term objective. Some European countries have already introduced explicit surcharges for environmental costs, however, and a few countries worldwide have introduced charges for congestion.

Transport Canada has followed the academic and policy discussions on social cost internalization and has concluded that establishing a financial value for social costs in Canada remains very uncertain. Efficient and practical means of charging for social costs have not yet been designed, including how to reflect differences in mode, vehicle type, time of day and location when setting charges. Whether direct charges should be introduced, in addition to customary government planning and regulatory practices, is clearly a serious issue for public discussion. The issue is also greatly complicated by the differing responsibilities of the various levels of government. The greatest concerns surrounding social costs relate to roads in urban areas, for which provinces, regions or municipalities share primary responsibility.

Joint action would be needed to achieve consistent, integrated national solutions to infrastructure pricing in all modes. The CTA Review Panel suggested a reconsideration of the charging mechanisms for the *financial* costs of providing road infrastructure as a reasonable first step, while investigation of *social* costs is pursued for the longer term. The Government of Canada is interested in collaborating with industry, provincial, territorial and municipal governments and with academia in the search for a broader consensus on the full costs of transportation and practical solutions.

OUR FUTURE ACTIONS

Understanding the full cost of transportation

As part of its *Sustainable Development Strategy 2001-2003*, Transport Canada committed to evaluating the impact of internalizing the environmental and social costs of transportation decisions. The department will continue to work on the issue and is interested in collaborating with industry and other governments in developing appropriate charging mechanisms for roads, initially incorporating real infrastructure costs, with the potential eventually to include environmental and social costs for all modes.

➜ **Transport Canada will increase its understanding of the full cost implications of, and better pricing signals for, the use of different modes of transportation.**

Integrating the environment in decision-making

The vision presented in Chapter 2 proposes a commitment to environmental responsibility. This will be included in the declaration of National Transportation Policy in the *Canada Transportation Act*, as recommended by the CTA Review Panel, and will be implemented through greater integration of environmental objectives in federal transportation policy and programs.

➔ **Transport Canada will integrate environmental considerations more systematically in the decision-making process for transportation and specifically incorporate environmental responsibility as a fundamental principle in the National Transportation Policy set out in the *Canada Transportation Act*.**

Delivering on existing commitments

In its *Sustainable Development Strategy 2001-2003*, Transport Canada committed to fostering transportation that is sustainable in the widest sense of the word – economically, environmentally and socially. The strategy identified seven priority challenges: improving education and awareness of sustainable transportation; developing tools for better decisions; promoting adoption of sustainable transportation technology; improving environmental management of Transport Canada operations and lands; reducing air emissions; reducing pollution of water; and promoting efficient transportation. These priorities reflect our vision of respecting the environment as well as balancing our transportation policies to integrate environmental goals.

➔ **Transport Canada will fully implement its *Sustainable Development Strategy 2001-2003* and build on its success in developing future strategies.**

Clean air

To improve Canada's air quality, the government committed $120 million in 2001 to support its Clean Air Strategy and announced its plan, *Providing Cleaner Air for Canadians*. Environment Canada will lead implementation of the Clean Air Strategy over the next 10 years, including regulating motor vehicle exhaust emissions under the *Canadian Environmental Protection Act*. Transport Canada will continue its statutory programs related to aviation, marine and rail emissions. Its actions on urban and freight fuel consumption and GHG emissions in the Climate Change Plan for Canada will also contribute to reductions in contaminant emissions.

➔ **Transport Canada will continue to work with partners on improving standards and reducing air emissions from transportation.**

Taking action on climate change

In October 2000, the government announced its *Action Plan 2000 on Climate Change*, taking major steps toward meeting Canada's target under the Kyoto Protocol. The transportation component of the plan will potentially reduce GHG emissions (CO_2-equivalent) by 9 megatonnes in 2010. This action plan forms an important foundation for the reductions outlined for transportation in the government's Climate Change Plan for Canada.

Action Plan 2000 included five important initiatives in transportation:

- Through its $40-million Urban Transportation Showcase Program, Transport Canada is working in partnership with other levels of government to test and demonstrate innovative and integrated sustainable transportation strategies and practices in our cities.
- Transport Canada is working in partnership with Natural Resources Canada and the industry to negotiate a significant voluntary improvement in fuel efficiency by 2010. This recognizes developments in the industry and in U.S. government policy. The initiative is supported by a comprehensive public awareness campaign to promote green choices, and Transport Canada is evaluating and showcasing advanced technology vehicles to help remove barriers to their uptake by consumers.
- The government is paving the way for the introduction of fuel cell vehicles, through the Canadian Transportation Fuel Cell Alliance, which will develop the necessary supporting framework for the fuelling infrastructure.
- Ethanol holds considerable promise as an alternative fuel. Action Plan 2000 introduced incen-

tives to increase the supply and use of ethanol produced from biomass so that a targeted 25% of gasoline could contain 10% ethanol.

- Through the $14-million Freight Efficiency and Technology Initiative, Transport Canada is collaborating with Natural Resources Canada to promote greater efficiencies in freight transport. The program works with freight carriers to improve operating efficiency and environmental awareness and supports projects that demonstrate innovative tools, technologies and best practices.

Future policy directions on climate change were described at the beginning of this chapter. The government is strongly committed to taking further steps to reduce transport GHG emissions, in collaboration with other governments and the transportation industry.

➜ **Transport Canada will continue implementing the transportation component of the *Action Plan 2000 on Climate Change*, and collaborate with other government and industry partners to implement the new measures identified in the Climate Change Plan for Canada.**

➜ **Transport Canada will continue to lead in the development of additional measures in the transportation sector, consistent with Canada's national strategies on greenhouse gas emissions reduction.**

Responsible action must also be taken to avoid any potential disruption of the transportation system as a result of climate change.

➜ **Transport Canada will work to understand the vulnerabilities of the transportation system to the effects of climate change and to develop effective strategies to respond to harmful impacts.**

Cleaner water

Transportation activities contribute to water pollution through spills and leaks of fuels, oils and solid and hazardous waste by-products into rivers, lakes, oceans, harbours and beaches, as well as ground water. For instance, high concentrations of chloride related to the use of road salt on roadways or releases from salt storage sites or snow dumps have been monitored in ground and surface waters. As well, an additional environmental concern arises when ships release ballast water that introduces non-native aquatic species into Canadian waters.

Existing federal regulations and operating practices prevent or control the discharge of effluents and wastes and respond to accidental spills. Canada is committed to eliminating substandard shipping and supports strong port control measures. Transport Canada will work in collaboration with Fisheries and Oceans Canada and Environment Canada to improve the effectiveness of monitoring and inspection programs and develop more effective performance standards.

➜ **Transport Canada will continue to work with partners and stakeholders to develop Canadian standards, monitor compliance, influence global marine transportation standards, and ultimately reduce and prevent water pollution.**

Developing technological solutions for sustainable transportation

Transport Canada is committed to finding and applying innovative solutions to the challenges facing Canada's transportation sector. All five major elements of the *Action Plan 2000 on Climate Change* support the demonstration of technologies and best practices to help reduce greenhouse gas emissions in all modes, in partnership with transportation industries and users.

➜ **Transport Canada will promote innovation in transportation by supporting the development and implementation of advanced technologies to support environmental sustainability.**

Supporting more environmentally friendly transportation choices

All jurisdictions must contribute to achieving the appropriate balance in the use of transport modes, taking environmental effects fully into account. Concrete steps are needed to encourage modal efficiency and the availability and use of intermodal services. The federal government's contribution to intermodal solutions will include support for modal connections and for public transit through the expanded infrastructure spending announced in Budget 2001 and the 10-year infrastructure program announced in the September 2002 Speech from the Throne. In addition, Transport Canada's Sustainable Development Strategy and the *Action Plan 2000 on Climate Change* include development

of management tools and demonstrations of effective measures to achieve the appropriate modal choices.

➜ **Transport Canada will work with other jurisdictions to augment the availability of more environmentally respectful forms of transportation.**

Transport Canada also intends to capitalize on the opportunities to travel 'smarter' – by encouraging transportation demand management, including transit priority, road and parking management, and integrated transportation planning. This will build on the lessons learned from the Urban Transportation Showcase Program.

➜ **Transport Canada will continue to work with provinces, municipalities and stakeholders to minimize congestion and pollution from motor vehicles in urban areas.**

Raising Canadians' awareness

Through its Sustainable Development Strategy, Transport Canada committed to a number of initiatives that are raising Canadians' awareness of the environmental impacts of their transportation behaviour, including the Moving on Sustainable Transportation program, the Green Commute Program, the Urban Transportation Showcase Program and others. The department will seek partners to develop a long-term, phased information campaign to increase public awareness, particularly about the consequences of transportation choices and the solutions available.

➜ **Transport Canada will expand its efforts to give Canadians better information on environmentally sustainable transportation choices by launching a national awareness campaign.**

Working with international partners

Increasingly, environmental challenges transcend boundaries. Solutions to key issues of climate change, air pollution, ozone depletion and water pollution require that Canada work closely with its major trading partners, particularly the United States. Transport Canada represents the government in a number of international agencies to advance sustainable transportation systems, including the United Nations, the Organisation for Economic Cooperation and Development, the International Civil Aviation Organization, the North American Commission for Environmental Cooperation and a number of transportation research bodies.

➜ **Transport Canada will enhance efforts to collaborate with the U.S. and the international community to address transport-related environmental issues.**

CHAPTER 6
Safety and Security

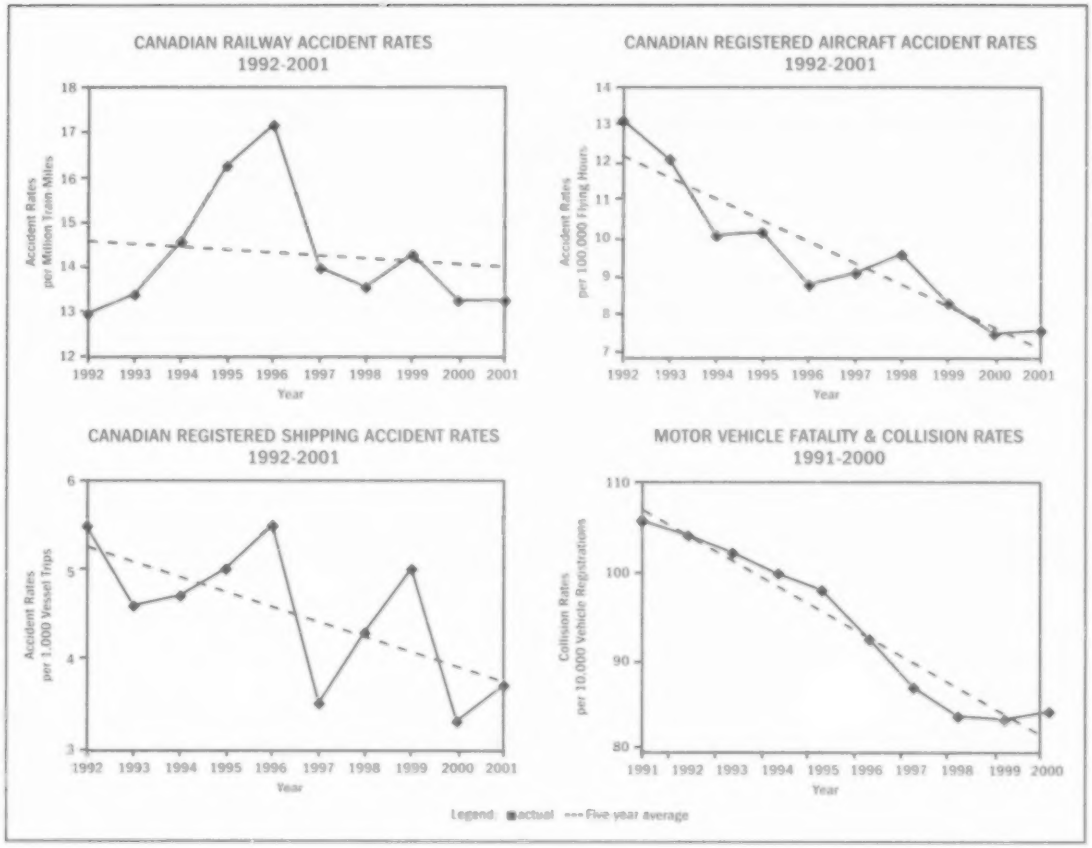
A safe and secure transportation system has long been a central objective of national transportation policy. Safety and security must be integrated, however, with efficiency and environmental objectives to support our vision of a sustainable transportation system for Canada. Achieving the right balance is the challenge, and smart regulation is part of the solution.

OUR ACHIEVEMENTS

Canada has one of the safest and most secure transportation systems in the world. The long-standing focus on safety by industry participants has contributed to fewer accidents and fatalities, despite increases in traffic. The accompanying graphs show downward trends in accident rates for all modes of transport over the last 10 years.

Canada is among the world leaders in safety management. There is a long tradition of research to identify safety problems and to develop solutions. Governments have taken effective steps to promote and implement such solutions through actions such as legislation, regulation, programs and education. Federal, provincial and territorial governments have co-operated extensively in these efforts, particularly in areas of shared jurisdiction, such as road safety. The participation of transportation industry stakeholders, including carriers and manufacturers, has also been an essential element in progress to date.

Systematic safety management has included the development of explicit goals for safety in each of the main modes of transportation, along with strategies for their attainment. These strategies reflect the transformation resulting from commercialization and divestiture, including Transport Canada's oversight role and responsibility as safety regulator for new operating entities. All these efforts remain in place and form the basis of the federal action plan for transportation safety and security. In addition, following the events of September 11, 2001, steps were taken immediately to enhance the security of transportation and border crossings through programs to increase vigilance and inspection in all modes. Several legislative initiatives were also introduced, including the proposed *Public Safety Act, 2002*, to improve Canadians' safety, to prevent terrorist attacks and to respond quickly if further threats should arise. As well, amendments to the *Aeronautics Act* give air carriers the ability to provide limited advance data on passengers to foreign authorities for security purposes. Such information



is currently being provided to the United States as required by U.S. law.

The action plan outlined below continues federal efforts to apply rigorous risk management principles to safety and security across all modes, based on sound research, analytical comparisons of risk and the evaluation of prospective interventions to determine priorities. It continues the process of shifting the emphasis from prescriptive regulation to a comprehensive approach and commitment to achieving safety, and it seeks interjurisdictional consistency in safety and security, domestically and internationally.

ACTIONS TAKEN AND PROPOSED

In 1999, Transport Canada published a *Strategic Plan for Safety and Security*, based on extensive consultation with stakeholders. The plan focused on safe practices, risk reduction, stakeholder awareness, effective intervention and the periodic measurement of performance. It also serves as an umbrella under which mode-specific strategic plans and programs operate. As the plan is about to enter its fourth year of implementation, events and pressures from both the external and the internal environment indicate a need to revise and update the plan.

➜ **Transport Canada will continue to implement the strategies of the current *Strategic Plan for Safety and Security*. A formal evaluation of the plan's performance and a subsequent update of the plan will be completed.**

A NEW APPROACH TO SAFETY – SMART REGULATION

In many areas, Transport Canada has been moving away from a prescriptive, 'command and control' approach to safety to one that recognizes transportation service providers as being primarily responsible for day-to-day implementation of safety measures and for demonstrating achievement of the required level of safety. Our intention is to make greater use of the full range of compliance and enforcement tools available to promote safe practices and to reduce risk. This does not imply any less resolve to intervene where necessary. Rather, our intention is to rely less on traditional prescriptive approaches in regulation, compliance and enforcement and to consider the use of additional and alternative tools. As well, with the support of safety-related research and development, we also expect this approach to stimulate innovation and the use of new safety-related technology in the traditional and emerging sectors of the transportation industry.

➜ **Transport Canada will continue reforms aimed at establishing a performance-based approach to safety and security.**

Legislative and regulatory reform

The success of our safety oversight depends on sound legislation and regulations that provide direction, authority and flexibility for the department's role. Many transportation safety statutes have been established or revamped recently or are in the process of being modernized to reflect this requirement. These include the *Canada Shipping Act, 2001*, the *Railway Safety Act*, the *Aeronautics Act*, the *Transportation Appeal Tribunal of Canada Act*, the *Motor Vehicle Transport Act* and the *Motor Vehicle Safety Act*.

Many of these statutes allow the department to develop safety management systems regulations, requiring industry to develop strategies for managing the safety of their operations and to report on these strategies to the department. This will ensure that safety is appropriately encouraged and supported with management time, corporate resources, performance measurement and monitoring. Safety management systems requirements will enable industry to demonstrate commitment to the safety of employees, customers and the public in a concrete and visible manner.

➜ **Transport Canada will continue to work to revise transportation safety statutes and regulations, as required, to enhance the safety and security of the transportation system.**

Consultation

To be effective, our strategic approach to safety and security requires the collaboration and buy-in of all stakeholders. Transport Canada has established and will continue, now more than ever, to support the consultative mechanisms that are integral to developing its safety legislation, regulations and policies. We will continue to work closely, for example, with the Canadian Aviation Regulatory Advisory Council, the Canadian Marine Advisory Council, the Rail Safety Consultative Committee, the Canadian Council of Motor Transport Administrators and the Minister's Advisory Council on the Transportation of Dangerous Goods, along with domestic and international industry associations and other interested stakeholders, in our pursuit of the safest transportation system.

➜ **Concerted efforts will continue to be made to ensure a transparent legislative and regulatory process that engages our partners and stakeholders in the pursuit of the safest transportation system in the world.**

Safety culture

Establishing a safety culture is essential to building a safe and secure transportation system. Requirements for safety management systems, along with the other strategies outlined above, reflect the partnership approach that is essential for the continued safety of Canada's transportation system. These strategies, together with public and industry awareness activities in all modes of transportation, are designed to contribute to greater industry engagement and accountability to foster the development of a safety culture at all levels of the transportation sector.

➜ **Transport Canada, with its partners, will continue to foster a strong safety culture in support of the safest transportation system in the world.**

Harmonization

Harmonization of safety standards not only responds to efficiency requirements in a globalized economy but also enhances our ability to improve safety and security. By working effectively with the international community and by taking an active role in international regulatory development, the Government of Canada has contributed to improving transportation safety and security standards worldwide. As an example, the international marine safety community is striving to rid the world of substandard shipping. Through the Port State Control initiative, the foreign vessels entering a sovereign state's waters are boarded and inspected to verify compliance with various major international maritime conventions.

Canada is also engaged in numerous other harmonization activities at all levels, including the development of international motor vehicle safety regulations through the United Nations, international civil aviation regulations through the International Civil Aviation Organization, consistent approaches to rail safety among NAFTA partners, and the national application of a consistent motor carrier safety regime by all jurisdictions in Canada.

➜ **Transport Canada will continue to promote a co-operative approach to the domestic and international harmonization of transportation safety and security standards.**

MODE-SPECIFIC STRATEGIC INITIATIVES

The approach and initiatives presented above provide the foundation for several sector-specific strategic initiatives, including many that contain precise safety targets. Implementation of these initiatives will address key safety and security challenges and enhance the transportation system's performance. Notable examples of such initiatives include the following:

Road Safety Vision 2010

Road Safety Vision 2010 aims to improve the safety of roads by reducing the average number of road fatalities and serious injuries in Canada by 30% by 2010. Achieving such a reduction would result in a substantial contribution to safety, as road collisions continue to account for 90% of all transportation-related deaths.

➜ **Transport Canada will collaborate with all its *Road Safety Vision 2010* partners and show national leadership to achieve the program's objective.**

Civil Aviation, Flight 2005

Flight 2005 is designed to respond to key challenges facing aviation safety in Canada, including most notably, growth in traffic, environmental concerns and new technologies. Under this program, business plans, including target completion dates for various initiatives, were developed and published. Two of the more significant initiatives are: (1) implementation of the safety management system concept, requiring aviation organizations to develop strategies for managing the safety of their operations and

to report on these strategies; and (2) the comprehensive assessment of behavioural and organizational situations that contribute to human errors in the aviation industry and the development of appropriate mitigation measures.

➜ Transport Canada will continue working with the aviation industry to further improve aviation safety in Canada in pursuit of *Flight 2005* targets.

Rail Safety, Direction 2006 and Beyond

The primary objective of *Direction 2006* is to increase public and industry awareness of the safety issues surrounding railway rights-of-way and grade crossings and to achieve a 50% reduction in the number of railway crossing collisions and trespassing incidents by 2006. The program is a partnership between public and private sector stakeholders, including Transport Canada, provincial and municipal governments, law enforcement agencies, safety organizations, and railway companies and their unions. *Direction 2006* is an example of the success that can be achieved to enhance railway safety by establishing and implementing integrated programs, each contributing to reducing accidents and incidents involving railways.

➜ Transport Canada will continue to work with its partners to contribute actively to meeting the objectives of *Direction 2006* and to develop and implement integrated and effective rail safety programs.

Marine Safety, The Way Ahead and The Next Wave

Marine Safety's current strategic plan, *The Way Ahead, 1997-2002*, reached full maturity at the end of last year. While much of the vision it articulates is still valid, planning is under way for the follow-on to these strategic priorities, entitled *Marine Safety 2003-2010, The Next Wave*. The linchpin of the current plan – enactment of the *Canada Shipping Act, 2001* – became a reality in November 2001. The revised plan will build on the vision, which calls for an enhanced regulatory framework to support a culture focused on safety and emphasizes the establishment of performance-based requirements; innovation, including the use of new technology; and the development of quality assurance programs. Information systems will be revamped to ensure that data collection systems provide the best possible information for safety planning and decision-making.

➜ Transport Canada will work in partnership with the marine industry toward the future for marine safety as envisaged in *The Way Ahead* and *The Next Wave*.

Transportation of Dangerous Goods, Target 2010

The department is in the process of developing a document entitled "Transportation of Dangerous Goods, Target 2010". Integrating the fundamental concepts of the *Safety and Security Strategic Plan*, this document will set the stage for improving an already safe system for transporting dangerous goods. It will aim for further improvements in the rate of industry compliance with transportation of dangerous goods legislation and regulations by 2010, in support of the ultimate objective of no fatalities, serious injuries or significant dam-

age to property or to the environment as a result of accidental releases of dangerous goods.

➜ **Transport Canada will develop and implement *Transportation of Dangerous Goods, Target 2010.***

TRANSPORTATION SECURITY

Following the events of September 11, 2001, the government took action on several fronts to enhance transportation security. Initiatives introduced to improve aviation security include:

- enhancements to pre-boarding screening of passengers, including the purchase and deployment of new explosives detection systems;
- a national program of RCMP officers on selected flights;
- mandating the locking of cockpit doors on aircraft for the duration of flights; and
- mandatory requirements for fortified cockpit doors and funding to assist with security modifications to existing aircraft.

The government also set up a new Crown corporation, the Canadian Air Transport Security Authority, with responsibility for several key aviation security services:

- the pre-board screening of passengers, screening of non-passengers accessing restricted areas and all screening equipment at airports, including explosives detection systems;
- arrangements with the RCMP for officers on board selected domestic, transborder and other international flights;
- contributions toward the costs of airport policing; and
- management of airport restricted area passes in conjunction with airport authorities.

Working in co-operation with other departments and agencies and with stakeholders, additional security enhancements have also been made in the marine transportation sector. Initiatives include the following:

- requiring vessels to give 96 hours' notice before entering Canadian waters (formerly 24 hours);
- working with U.S. authorities to enhance security in the Great Lakes and Seaway system by pre-screening ships before they enter the system, conducting on-board inspections before ships proceed to port, and sharing intelligence on ships entering the system;
- increased security patrols and surveillance by port authorities; and
- increased coastal surveillance.

The government has also been working with other jurisdictions and with industry stakeholders to enhance the security of road and rail traffic. The government is continuing to work with stakeholders to implement security requirements and practices appropriate to the needs of each mode of transportation. Technological enhancements to security, such as explosives detection systems, intelligent pass systems incorporating biometrics, intelligent transportation systems and modification in aircraft design, are being analyzed with the goal of applying the best technologies in all transportation modes.

The government is also working with the United States and with other countries and organizations, including the International Maritime Organization and the International Civil Aviation Organization, to develop a more secure international regime that provides enhanced security while facilitating the efficient flow of people and goods in the air, maritime and surface modes. It is also working in collaboration with provinces, the private sector and U.S. authorities to promote transportation worker screening processes and credentials that facilitate secure and efficient cross-border flows, enable market access and complement harmonized border inspection processes.

➜ **The government will seek to prevent, minimize and respond effectively to threats to the security of the national transportation system while promoting an efficient border.**

Integration of modal plans

The department's Safety and Security Group has been focusing in the past few years on cross-modal safety issues and sharing best practices in support of an integrated approach to safety and security.

The initiatives just described are proving successful in moving Transport Canada in the right direction. We can improve our global strategic outlook further by aligning modal strategies on a common planning horizon. This would provide a defined timeframe for re-evaluating and modifying our strategies as required.

➜ **Transport Canada will work with stakeholders, in a timely manner, with the goal of aligning its planning horizon to the year 2010 for strategic safety and security initiatives in all modes of transport.**

CHAPTER 7
Innovation and Skills

The preceding chapters set out a vision for sustainable transportation and proposed directions to implement this vision in the key areas of marketplace frameworks, infrastructure, environment, and safety and security. Success in these areas will depend on the sector's ability to innovate and on the skills of its workers.

NEW CHALLENGES AHEAD

Historically, transportation has been identified as a sector that is both capital- and labour-intensive. Increasingly, however, it is also becoming a knowledge-based sector. In a knowledge-based economy, innovation is critical to maintaining a safe, secure, productive and competitive transportation sector. From the research, development and application of technologies that contribute to intelligent transportation systems, to the adoption of new management practices, Canada's transportation system will need to see improved efficiency, environmental performance, safety and security through innovation.

Transportation innovations will require additional qualifications and multiple skills from transportation sector employees. Intense competition for skilled workers will challenge the sector to find original and creative ways to attract, develop and retain its workforce, for which life-long learning will be an essential element. Skills shortages in the workforce will be compounded by the fact that almost all segments of the transportation industry now face increasing retirement rates. In some areas at least 50% of existing workers could retire in the next 5 to 10 years. The range of transportation-related occupations and trades likely to be affected includes pilots, air traffic controllers, truck drivers, engineers, scientists, mechanics and ships' officers. At the same time, the pool of younger workers is declining, and competition for younger skilled workers will come from around the world.

The transportation sector and its partners require innovative approaches to exploit opportunities and solve problems, a strong research and development capacity, and the ability to develop new knowledge and technology quickly and deploy them rapidly where they are needed. Government in turn must foster a climate conducive to innovation, and the entire sector must work together to ensure a highly skilled, adaptable workforce.

PROMOTING AN INNOVATIVE TRANSPORTATION SECTOR

Through its Transportation Development Centre (TDC), Transport Canada is actively involved in transportation research and development. TDC manages a multi-modal R&D program that focuses on improving safety, security, energy efficiency and accessibility. This activity supports the government's priority of augmenting research capacity to respond to emerging public policy priorities and to enhance commercialization of knowledge.

TDC programs extend through the different stages of the innovation cycle – from concept definition to demonstration and deployment. Projects are contracted out to a variety of organizations across Canada – manufacturers, operators, research groups, universities and consultants. A number of research projects are also co-funded by TDC's research partners in other federal departments, other governments in Canada and abroad, and the private sector.

FEDERAL SUPPORT FOR TECHNOLOGICAL INNOVATIONS AND R&D

The Government of Canada has established mechanisms for developing and commercializing innovative technologies. While these are not targeted solely to the transportation sector, transportation often benefits directly. Prominent examples include these:

- **The *Canadian Foundation for Innovation* has funded research on intelligent transportation systems, roads and pavement development, road safety, and fuel cells.**
- ***Technology Partnerships Canada* has funded research on clean vehicle technologies, aerospace and aircraft maintenance, airbag technologies, marine navigation, airport pollution, and naval ship wastewater pollution.**
- **The *Industrial Research Assistance Program* helps small and medium-sized enterprises meet technology challenges.**
- **The *Sustainable Development Technology Fund* encourages the development and demonstration of new technologies, especially those aimed at reducing greenhouse gas emissions and improving air quality.**
- **The *Program of Energy Research and Development* includes funding for "Cleaner Transportation for the Future".**
- **The *Climate Change Action Fund* is intended to support early actions to reduce greenhouse gas emissions.**
- **The focus of the *Canadian Transportation Fuel Cell Alliance* is hydrogen fuelling infrastructure development for fuel cell vehicles.**
- **The *Green Municipal Investment Fund* can be used for, among other things, supporting the conversion of transit vehicles to operate on more sustainable fuels.**

The government also promotes university R&D through such programs as the *Networks of Centres of Excellence*, the *Canada Research Chairs Program* and the *Industrial Research Chairs Program*. All have the potential to benefit transportation-related research, a prime example being AUTO 21, a national research initiative supported through the Networks of Centres of Excellence.

Current research examples supporting Transport Canada's priorities include the following:

- **Safety** – a next-generation, low-cost emergency locator transmitter for aircraft; highway-railway grade crossing and trespassing research; projects on commercial driver fatigue;
- **Skills development and training** – an ice navigation simulator to facilitate training and reduce requirements for on-board experience;
- **Security** – a container tracking system in a Canadian port to assess its suitability in identifying container movements;
- **Environment** – developing safety and performance criteria for alternative fuels;
- **Accessibility** – collecting data for research on facilities to assist travellers with disabilities on-board small aircraft; and
- **Standards** for intelligent transportation system applications.

At the federal level, Canada has an excellent base of research activities, programs and partnerships on which to build. In February 2002, the government launched Canada's Innovation Strategy, explained in two complementary papers: *Achieving Excellence: Investing in People, Knowledge and Opportunity* and *Knowledge Matters: Skills and Learning for Canadians*. Transport Canada is committed to working with public, private and academic partners to ensure that the transportation sector remains vibrant and creative. Research and development will play a crucial role, but so too will efforts to ensure the sector has a highly skilled workforce and the conditions conducive to innovation, so that it can remain a strong contributor to Canada's wealth and well-being.

Canada's Innovation Strategy highlights the importance of innovation clusters; these are internationally competitive growth centres with institutions devoted to R&D and a strong base of entrepreneurial firms. Nurturing clusters is an important element of the Innovation Strategy. Clusters represent concentrated economic activity that is enabled by effective transportation. Transport Canada and its sector partners will need to focus a high level of awareness on the transportation needs of both established and emerging innovation clusters if they are to flourish.

Federal research capacity is but one means to promote new ideas in transportation. Other equally important areas that advance the innovation agenda in the sector include the broader R&D environment, university research, intelligent transportation systems (ITS), and innovation in business practices.

Increasing research and development

The transport sector needs to increase its commitment to research and developments through partnership-based R&D projects. Transport Canada needs to play a stronger role as the catalyst and liaison to connect transportation partners with potential collaborators from outside the transportation industry. Sectors where co-operation will potentially benefit transportation include the information technology and environment sectors.

Subject to funding availability, the department will focus on advancing R&D in five areas where public interest benefits are linked to established federal priorities:

- **Intermodal integration:** facilitating the seamless movement of the travelling public, including persons with disabilities, by improving intercity and commuter connections; facilitating the transfer of goods between modes by focusing on infrastructure improvements at intermodal transfer points; increasing efficiency at major trade gateways, including ports and border crossings; and facilitating e-commerce adoption.
- **Congestion:** reducing congestion in urban areas and key transportation corridors by focusing on ITS; urban transportation planning and engineering; public transit infrastructure; urban rail technology; and transportation demand management.
- **Environmental pressures:** decreasing the impact on human health and the environment by focusing on urban transit and system integration; advanced vehicle and fuel efficiency technologies; fuel cells and hybrid propulsion systems; and ecosystem monitoring.

- **Safety and security:** understanding human factors in accidents; mitigating the delays and costs of increased security measures by advancing new technologies in areas such as automation and passenger screening technologies; instructional technologies; advanced vehicle controls; explosives detection systems; aircraft modification; and container screening.
- **Accessibility:** reducing the barriers to the mobility of persons with disabilities, considering the various needs of these persons, the physical and operational barriers, the various stages in which these barriers could originate (planning, development, design, operations) and the many transportation stakeholders involved (e.g. equipment manufacturers, carriers, infrastructure providers, incidental services).

The department will also continue to identify and take advantage of opportunities that advance key transportation goals. Examples of support include: the Federal Program of Energy R&D, which provides funding for the development of more environmentally friendly transportation; the department's investments under its ITS Deployment and Integration Plan; and the recently announced Freight Sustainability Demonstration Program (funded through *Action Plan 2000 on Climate Change*) which will fund demonstrations and evaluations of innovative tools, technologies and best practices for reducing greenhouse gas emissions resulting from freight transportation in all modes.

➔ **Transport Canada will work with transportation and non-transportation sector stakeholders to increase transportation-related research and development.**

Supporting university research

Universities are key players in supporting Canada's capacity to innovate. They contribute to developing a highly skilled workforce, perform research to fuel competitiveness, and collaborate with the private sector and government to develop new technologies and spin-off companies. While Canada's Innovation Strategy acknowledges that more needs to be done to support our research infrastructure, significant investments have been made in recent years. With appropriate interest and commitment by researchers, federal mechanisms like the Networks of Centres of Excellence, the Canada Foundation for Innovation, and the Canada Research Chairs could provide opportunities to fund research that will contribute to a more innovative, sustainable transportation sector.

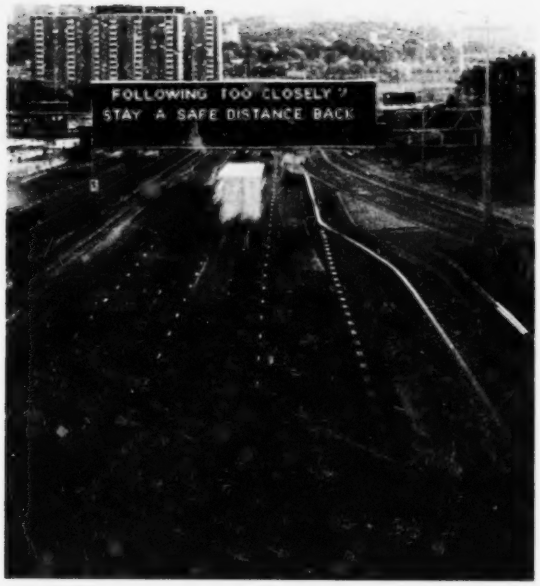
➔ **Transport Canada will explore, with partners, mechanisms to facilitate increased research on transportation and transportation-related issues in the private sector and at universities and will explore the range of existing federal programs to identify opportunities to further transportation R&D.**

➔ **Transport Canada will explore interest in establishing a visiting chair program at Transport Canada to create opportunities for research on government priorities with the university sector.**

Intelligent transportation systems

Intelligent transportation systems involve the application of computers, communications, control and sensor technology, and management strategies in an integrated manner to improve the functioning of the transportation system in all modes. Used effectively, ITS promotes new ways of understanding, operating, expanding, refining, reconfiguring and using the transportation system. Over the past number of years, the public and private sectors have invested millions of dollars in ITS research and development and in initial deployment of the resulting products and services.

The objective of the ITS Plan, launched in November 1999, is to advance the safety, efficiency and security of the multi-modal transportation system, provide increased access to transportation services, and reduce fuel consumption and environmental impact. To help accomplish these goals, the Plan prescribes a broad set of policy, deployment, and research and development activities.



In particular, Transport Canada is leading an initiative, in partnership with the private and public sectors, to develop a 5-year R&D plan to foster innovation and help position the ITS industry, and the transportation sector more generally, for the challenges of the future. The objectives of the R&D plan reflect the department's priorities of efficiency, safety, security, environmental sustainability, mobility and accessibility. The following specific areas are ITS R&D priorities:

- developing national standards;
- traffic management systems, especially incident detection and response, and route diversion strategies;
- commercial vehicle operation;
- advanced public transportation systems: fare systems, fleet management and traveller information systems;
- road weather information systems;
- transportation security for goods and people, including border and container security; and
- accessibility.

→ Transport Canada will continue to work with its partners in developing an ITS R&D Plan in an effort to accelerate commercialization of knowledge and technology uptake in the area of ITS.

→ Transport Canada will continue to promote and support the adoption of ITS technologies to advance the safety, efficiency and security of the multi-modal transportation system, provide increased access to transportation services, and reduce fuel consumption and environmental harm.

Business transformation and government on-line

With wireless technology and Internet connections, information technology is no longer simply about automating existing processes and increasing productivity. It has the power to profoundly transform the business environment by reinventing the relationship with customers and clients. It also creates tremendous opportunities for both the private and the public sector.

To be competitive and ensure long-term success, private sector firms must focus on their future markets and apply a well-researched logistics strategy. Transport is a key element of such strategies.

A single commercial transaction can now involve more than 20 partners in what is known as the 'value chain', including in particular numerous transport firms. Today, integrated value chains, not single firms, deliver on promises to customers. Synchronizing all members of the value chain is becoming the key focus of innovation for partners in the integrated value chain, including transportation firms. Transport Canada, together with other government and industry partners, is supporting Industry Canada's development of a technology roadmap for logistics. This roadmap is a tool to chart market directions, forecast technological developments and inform strategic choices by firms. This tool will help Canadian firms close

the gap where they lag behind competitors in other countries.

For its part, through the Government On-Line initiative, the Government of Canada is examining business transformation opportunities made possible by the use of advanced technology. The regulatory functions of completing inspections, issuing permits, processing licence payments, and ensuring Canadians' safety and security can now be addressed more effectively through the judicious use of new technology.

The work of Transport Canada is becoming more complex because of changing demographics, knowledge transfer requirements, expectations for immediate access to information, shifting public/private sector roles and increased security requirements. Wireless technology and business transformation activities can improve service delivery and equip Transport Canada personnel to respond to challenges and pressures in the transportation industry.

→ **Transport Canada will continue working on the Industry Canada-led initiative to develop, with other government and industry partners, a technology roadmap for logistics.**

→ **Transport Canada will explore means of stimulating the adoption of e-commerce technology by the transportation sector consistent with the Connecting Canadians agenda.**

→ **Transport Canada will increase the provision of services to the sector through the Government On-Line initiative.**

MEETING THE SKILLS CHALLENGE

The transportation sector is increasingly a knowledge-based one. As both customers and international competitors modernize, the transportation sector must respond. This creates demands for diverse and complex skills transcending those traditionally associated with transportation.

FEDERAL MECHANISMS TO PROMOTE SKILLS DEVELOPMENT

A variety of initiatives promote skills development, and Canada's Innovation Strategy outlines ways for the Government of Canada to work with partners to strengthen its support in this area. Existing mechanisms include these:

- **Canada Study Grants**
- **Official Languages in Education Program**
- **Canada Millennium Scholarship Foundation**
- **Canada Education Savings Grants**
- **Promotion of trade and technical careers through Skills Canada and the Canadian Apprenticeship Forum and support through the Employment Insurance program**
- **Labour Market Development Agreements**
- **Aboriginal Human Resource Development Strategy**
- **Employability Assistance for People with Disabilities**
- **National Literacy Secretariat**
- **Support to Sector Councils**
- **Community Learning Networks**
- **Programs to assist the settlement and integration of immigrants**

Like other sectors of the economy, the transportation sector faces the additional barrier of structural change in the labour market. The population is aging, labour is growing ever more mobile, and other sectors – indeed other countries – will compete to attract a shrinking pool of workers. The transportation sector will therefore have to recruit, retain and retrain a motivated, adaptable workforce with the ability and opportunity to learn continuously.

There is evidence that certain traditional transportation skills are in short supply and others are threatened by imminent waves of retirement. Growth in the industry means that even retaining current numbers, already a challenge, will prove insufficient to meet the demand. Skills now in short supply include pilots, truck drivers, marine officers, aircraft technologists, and port and airport technical staff. Even these traditional jobs require not just new skills for new technologies, but the ability to adapt throughout a career to a work environment of ever-increasing complexity.

Non-traditional skills are also in short supply in the sector. Emerging fields like ITS design, logistics, and security require a critical mass of skilled labour. Meanwhile, skills in demand in other sectors may not be available to transportation firms. For example the sector faces nation-wide shortages of software skills, technical and engineering skills, tool and die makers, and computer numerical control technicians. There is also a shortage of management candidates with the skills to be effective decision-makers in a complex, competitive industry.

Underpinning these skills is higher education. The sector will need to work closely with universities and colleges to ensure that transportation programs are available, up-to-date and attracting capable candidates. The accessibility of life-long learning will be an essential component of Canada's innovation environment.

To attract employment candidates, the transportation industry will have to be more effective at overcoming stereotypes and selling itself, especially to young Canadians entering the labour market, as a vibrant knowledge-based industry. It will also have to be innovative in arranging working conditions to minimize the adverse effects of jobs that may involve working outdoors, in remote areas, or on long shifts.

These challenges are considerable but not insuperable. Transport Canada is committed to working with the transportation sector, universities and colleges, other governments and other government departments to ensure the continued availability of a world-class workforce for the transportation sector.

Supporting and creating transportation sector councils

Led by Human Resources Development Canada, the government supports a range of industry-led sector councils developing sector-specific strategies for their human resource needs. These councils are critical to understanding the labour needs of the sector and responding to them. The councils contribute to a range of initiatives, including:

- generating market information such as occupation studies;
- developing national occupational skills standards for sectors, which provide an essential starting point for educators and trainers and help workers and employers determine training needs; and
- providing curriculum advice for learning institutions that can be applied to education, training or to the certification of skilled workers, according to standards established across an industry.

Budget 2001 provided $24 million over the next two years to increase support for exemplary councils and expand the network of councils to other strategic sectors of the economy. When fully phased in, the government's support of sector councils will double to $60 million per year. This represents an opportunity for the transportation sector; while Transport Canada will seek to facilitate the creation of new sector councils, leadership must come from partners active in the sector, based on clearly demonstrated need. To address its future skills needs, the transportation sector must take full advantage of funding, both by ensuring that existing

councils are exemplary in their functioning, so as to maintain funding, and by advancing the creation of new councils to meet the sector's needs.

Current transportation-related sector councils include the Canadian Trucking Human Resources Council, the Canadian Aviation Maintenance Council, the Motor Carrier Passenger Council of Canada and the Canadian Automotive Repair and Service Council. Studies are now underway to assess the possibility of creating new councils in rail transportation and the marine sector.

➜ **Transport Canada will continue to work in close collaboration with transportation-related sector councils, as well as assisting sectoral partners considering the creation of new councils.**

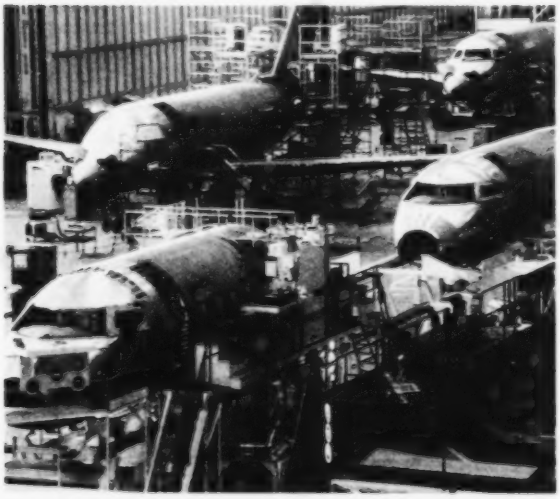
Creating partnerships for skills development

While training and education are primarily a provincial responsibility, the federal government has played an important role in responding to continuous learning requirements. Further analysis and partnerships with industry, educational institutions and government will be required to identify areas of potential skill shortages and means to alleviate mismatches between training and education programs and industry needs.

Apprenticeship, internship and other placement programs will also be critical for training knowledge workers and upgrading the skills of the current transportation workforce. For example, creating transportation-related chairs at Canadian universities or exploring additional Networks of Centres of Excellence would both attract students to the study of transportation-related issues and improve the overall level of instruction available to them.

➜ **Transport Canada will work with sectoral partners to identify areas of potential skills shortages in the transportation sector and the means of addressing these shortages.**

➜ **Transport Canada will explore partnerships to promote and support programs leading to the development of transportation-specific skills and knowledge in Canadian universities and colleges.**



CONCLUSION

Transportation plays a key role in support of Canada's economic activity and in the day-to-day lives of Canadians. Throughout Canada's early development, government made use of regulatory instruments to ensure that transportation was a direct enabler of various social and economic objectives. Measures were adopted to enhance its safety and security, accessibility, and economic efficiency, as well as to minimize its impact on the physical environment.

Changes in Canadian society gradually altered the public policy outlook on the transportation system. Reduction of economic regulation evolved through the period between 1960 and 1990 and was followed in the 1990s by major changes in the governance of the public portions of the system.

What has not changed is the pervasive importance of transportation to Canada's wealth and well-being. Large population centres, like smaller and more remote communities, need the physical connections offered by the transportation system. Although service levels and modal choices necessarily vary across the system, transportation remains a crucial aspect in everyone's daily life – ensuring access to the necessities to maintain health and quality of life, enabling the pursuit of economic activities, providing access to education and recreation, and maintaining contact with family and friends.

With our trade-oriented economy, Canada has always been aware that its transportation system must take into account and adapt to factors outside its boundaries as well as to the aspirations of Canadians in their daily lives. Globalization and increased North American integration have elevated competitive pressure on Canadian firms and the workforce. The transportation system is a major petroleum user which constitutes a significant challenge as Canada defines its contribution to the world response to global warming and climate change. Security initiatives have acquired new prominence and require changes and new investments by all modes of transportation to allay public concerns about increased risks.

Straight Ahead culminates a period of extensive stakeholder consultation, including the 1998-99 *Climate Change Table on Transportation*, the Millennium Transportation Conference in 2000, and the report of the *Canada Transportation Act* Review Panel in 2001, after a year-long dialogue with Canadians. In June 2001, the Minister of Transport issued *Creating a Transportation Blueprint for the Next Decade and Beyond: Defining the Challenges* to open a discussion with stakeholders about key policy challenges facing transportation.

Canada's transportation system is, by and large, successful at what it sets out to do: it works well for most users most of the time. *Straight Ahead* enunciates the Government's intention to continue and build upon the many successes already evident in our transportation system and embraces objectives that show our true course for the future.

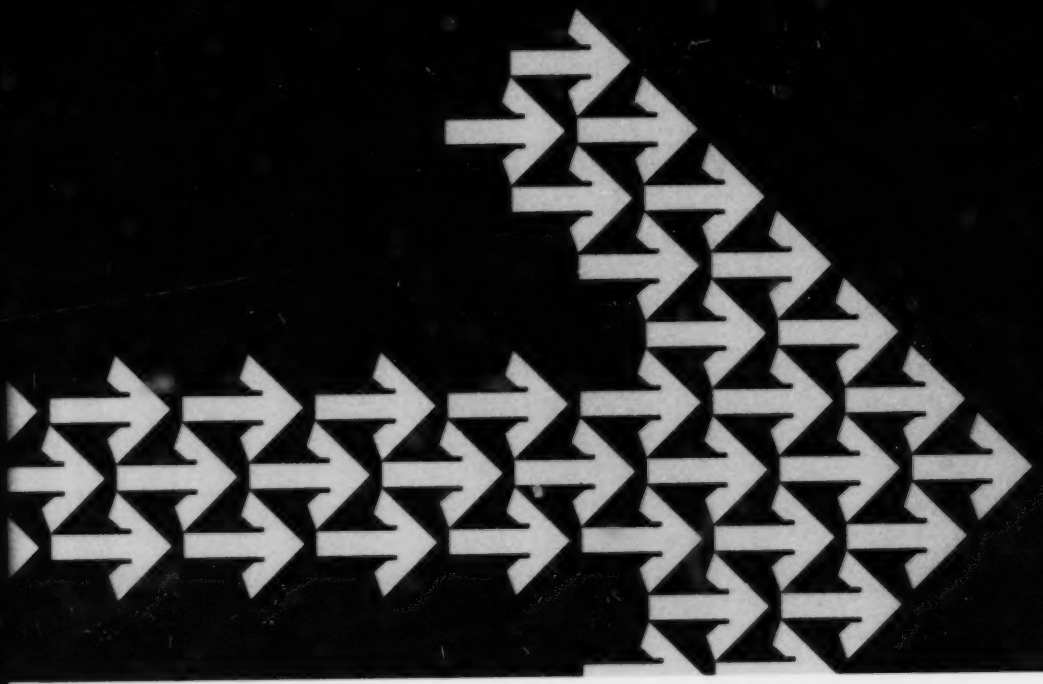
Providing a vision for the coming decade and beyond, *Straight Ahead* seeks a better matching of investment decisions in infrastructure to user needs and offers a framework to guide future transportation policy development and initiatives.

In the end, continued progress in realizing the strategic directions laid out in *Straight Ahead* depends on the willingness and co-operation of all parties, governments and the private sector, to move in a common direction and to make supportive and innovative choices in that direction as opportunities arise.

TP 14054

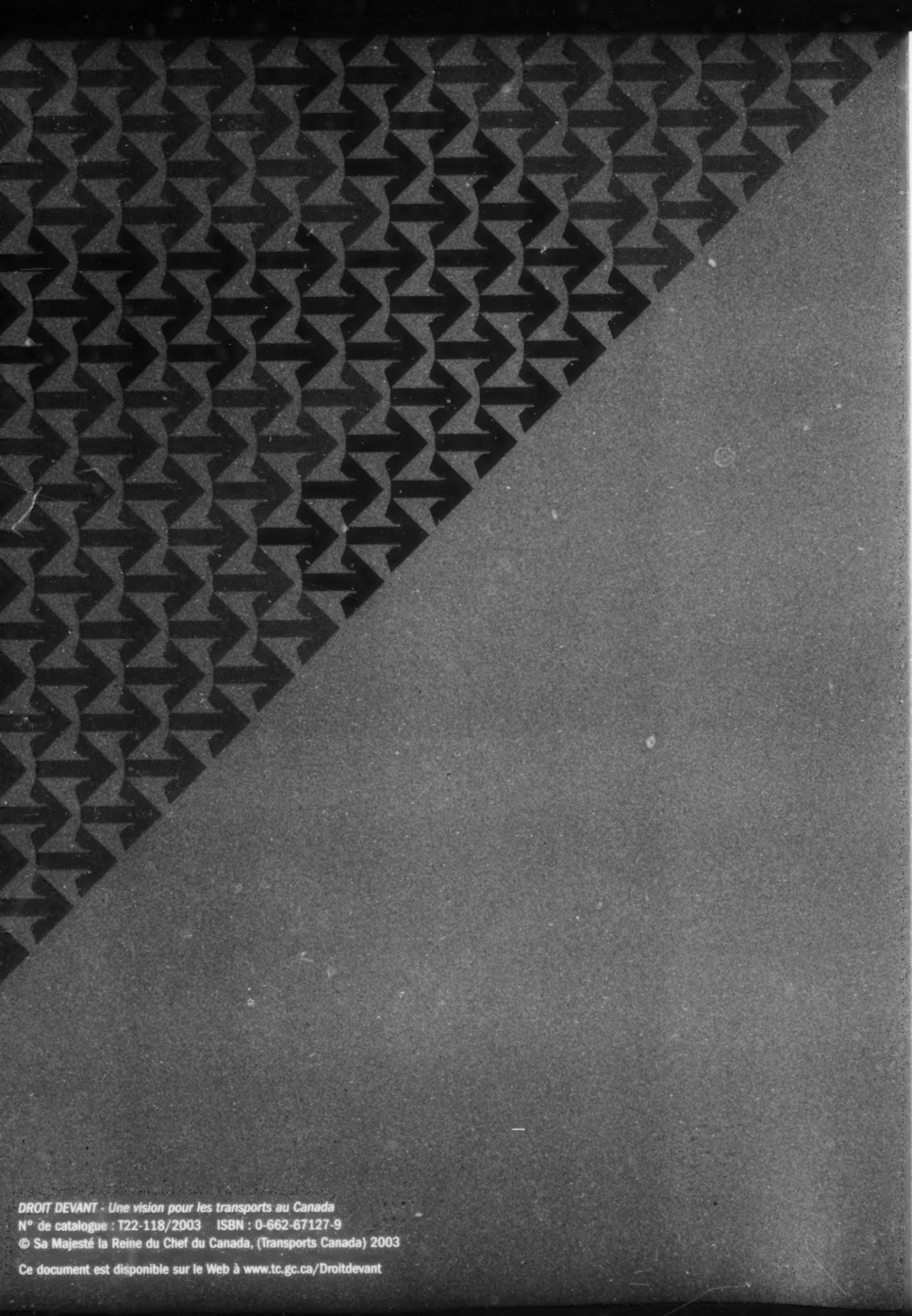
DROITDEVANT

Une vision pour les transports au Canada



Transports Canada Transport Canada

Canada



DROIT DEVANT - Une vision pour les transports au Canada
N° de catalogue : T22-118/2003 ISBN : 0-662-67127-9
© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, (Transports Canada) 2003

Ce document est disponible sur le Web à www.tc.gc.ca/Droitdevant

DROITDEVANT

Une vision pour les transports au Canada

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 5

INTRODUCTION 7

PARTIE1 - OBJECTIFS DE LA POLITIQUE 9

CHAPITRE1 : **Changements** 11

Perspective historique 11

Défis à relever 14

CHAPITRE2 : **Une vision des transports - La voie à suivre** 17

Notre vision 17

Réaliser la vision 21

PARTIE2 - ORIENTATIONS STRATÉGIQUES 23

CHAPITRE3 : **Cadre de marché** 25

Nos réalisations 25

Nos prochaines mesures 28

CHAPITRE4 : **Infrastructure** 47

Nos réalisations et nos engagements récents 48

Choix d'investissement dans le transport 49

Nos mesures futures 50

Régie et commercialisation 50

Investissements stratégiques 56

CHAPITRE5 : Protection de l'environnement 61

Mesures prises jusqu'à maintenant par le gouvernement fédéral 61

Tendances relatives à la pollution de l'air et aux émissions de gaz à effet de serre 62

Orientations stratégiques futures concernant les émissions de gaz à effet de serre 63

Nos prochaines mesures 66

CHAPITRE6 : Sécurité et sûreté 71

Nos réalisations 71

Mesures prises et envisagées 72

Nouvelle approche en fait de sécurité – Une réglementation intelligente 73

Initiatives stratégiques propres à chaque mode 74

Sûreté du transport 76

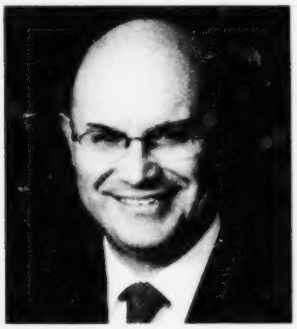
CHAPITRE7 : Innovation et compétences 79

Nouveaux défis à relever 79

Promotion d'un secteur des transports innovateur 80

Relever le défi des compétences 85

CONCLUSION 89



AVANT-PROPOS

Les transports ont fait le Canada.

Les transports contribueront à déterminer le succès futur du Canada.

Ce sont là peut-être des énoncés accrocheurs, mais quiconque se penche sur l'histoire du Canada apprend que le processus qui a abouti à la Confédération s'est appuyé en grande partie sur la réalisation des raccordements de transport qui nous ont reliés pour faire de nous un pays. Tout au long de notre histoire, les gouvernements ont embrassé une succession de visions audacieuses des transports – des chemins de fer nationaux enjambant le continent, une voie maritime internationale, la transcanadienne et des services aériens transcontinentaux.

Notre réseau de transport national qui relie tous les coins de ce pays a ouvert nos portes au reste du monde et aux marchés commerciaux au-delà de nos frontières. En cette ère de mondialisation, nous sommes une nation commerçante qui compte sur le mouvement sécuritaire et efficient des personnes et des biens pour le maintien de sa prospérité et de sa qualité de vie. Au fur et à mesure que notre nation se développait, nous avons construit un réseau de transport de classe mondiale.

Nous avons beaucoup travaillé pour améliorer continuellement notre réseau de transport. La sécurité, la sûreté, l'accessibilité, l'efficience économique et le rendement environnemental sont tous devenus des pierres angulaires de ce réseau. Mais de nouveaux défis surgissent et nous devons maintenant faire en sorte que nos politiques en matière de transport continuent de faire progresser le Canada droit devant.

En avril 2001, devant un auditoire réuni au Vancouver Board of Trade, j'ai inauguré une vaste initiative de Transports Canada visant à créer un cadre pour le genre de réseau de transport qui nous servira dans la prochaine décennie et au-delà. D'innombrables heures de consultations, y compris des discussions en table ronde que j'ai présidées un peu partout au pays et une analyse approfondie de la politique interne, ont conduit à un énoncé de vision et d'orientation complet au sujet du réseau de transport du Canada.

Plusieurs mois avant le lancement de cette initiative, un comité de Canadiens distingués entreprenait un examen de la *Loi sur les transports au Canada* mandaté par cette loi. Cet examen d'un an consistait à évaluer si la Loi assure aux Canadiens un réseau de transport rentable, efficace, adapté et abordable. Ce comité a reçu plus de 200 mémoires et formulé au-delà de 90 recommandations. Ses travaux ont largement contribué à la préparation de ce document.

Je suis fier de présenter aux Canadiens cette vision de l'avenir de notre réseau de transport. Je suis grandement redevable aux nombreuses personnes qui ont exprimé des opinions et des points de vue, présenté des problèmes et offert des solutions, et par-dessus tout, reconnu l'importance fondamentale que les transports jouent dans notre vie de tous les jours pour que le Canada puisse aller droit devant.

L'hon. David M. Collenette, C.P., député
Ministre des Transports

INTRODUCTION

Un vaste programme de consultations a été entrepris au cours des dernières années dans le but de mettre de l'avant un plan stratégique qui permettra au gouvernement fédéral de faire face aux principaux défis qui devront être relevés à long terme dans le secteur des transports au Canada.

En juin 2001, un document intitulé *Création d'un schéma d'orientation des transports pour la prochaine décennie et au-delà : définition des défis* a été publié, énonçant les divers secteurs dans lesquels le gouvernement du Canada cherchera à faire des progrès pour veiller à ce que le réseau national de transport continue de satisfaire aux besoins des Canadiens dans l'avenir. Par la suite, le ministre des Transports et les représentants de Transports Canada ont eu des entretiens avec les ministres et représentants provinciaux et territoriaux. Ils ont de plus rencontré les intervenant clés du transport et recueilli les commentaires du grand public. Les opinions exprimées lors des processus consultatifs antérieurs, notamment la Table des transports sur les changements climatiques, la deuxième *Stratégie de développement durable* de Transports Canada et la Conférence du millénaire sur les transports du Ministre, ont également été considérées.

En juillet 2001, le rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC) intitulé *Vision fondée sur l'équilibre* a été rendu public. Un an plus tôt, le Comité d'examen avait commencé ses travaux avec le mandat de passer en revue l'application de la LTC et des autres lois relatives à la réglementation économique des modes de transport relevant de la compétence législative du Parlement. En s'appuyant sur plus de 200 présentations et sur un examen approfondi des études et des analyses récentes sur le transport, le Comité d'examen a produit un rapport détaillé comprenant plus de 90 recommandations touchant une grande variété de questions liées au transport.

Les conclusions du Comité d'examen ainsi que les points de vue des intervenants, des représentants provinciaux et territoriaux et du grand public ont été soigneusement pris en compte lors de la rédaction de *Droit devant – Une vision pour les transports au Canada* qui est structuré comme suit :

La partie I expose la **perspective historique** pour guider la réflexion en cours sur les politiques de transports au Canada, identifie les **facteurs déterminants** qui influeront sur l'avenir du secteur et propose une **vision des transports au Canada**.

La partie II expose les **orientations stratégiques** du gouvernement du Canada visant à aborder les questions clés des prochaines années et propose des **modifications législatives** précises dans certains domaines.

PARTIE 1
OBJECTIFS DE LA POLITIQUE

CHAPITRE 1
Changements

Tout au long de l'histoire du Canada, la politique des transports a été un élément important de la politique nationale, mais elle ne peut rester fixe et doit s'adapter aux nouveaux défis et changements.

PERSPECTIVE HISTORIQUE

Construction et développement de la nation

Tout au long de l'histoire du Canada, la politique des transports a été un élément important de la politique nationale. Le grand réseau de chemin de fer intercontinental reliant les différentes régions du pays a joué un rôle fondamental dans la création du Canada. Un projet d'une telle ampleur comportait cependant de trop grands risques pour l'entreprise privée seulement et le gouvernement national a donc assumé la position de chef de file. Le chemin de fer Intercolonial et le Canadien Pacifique ont vu le jour grâce à des concessions de terres et à des fonds fédéraux. Le gouvernement fédéral, dans sa politique nationale, a également soutenu la croissance ultérieure du réseau ferroviaire national afin que toutes les régions soient desservies. Quelques décennies plus tard, les gouvernements du Canada et des États-Unis ont construit conjointement la Voie maritime du Saint-Laurent. Le gouvernement fédéral a également construit les réseaux nationaux des principaux ports et aéroports, fourni des systèmes de navigation maritime et aérienne et contribué à la construction du réseau routier national dans le but de favoriser la croissance sociale et économique du Canada.

Conscient de l'importance des transports, le gouvernement fédéral, au fil du temps, est devenu un important exploitant direct d'installations et de services. Lorsque les chemins de fer ont éprouvé des difficultés financières au début du 20e siècle, le gouvernement, considérant que plusieurs d'entre eux étaient essentiels, a pris en charge leur exploitation. Fusionnés et nommés Chemins de fer nationaux du Canada, ils ont continué à être exploités par le gouvernement jusqu'à la fin du siècle environ. En devenant propriétaire des chemins de fer, le gouvernement fédéral a également acquis leurs services connexes de traversiers de la côte est. Ces entreprises publiques de transport existaient déjà lorsque les services aériens ont commencé à se développer, et c'était donc une extension logique pour le gouvernement de construire et d'exploiter l'infrastructure nécessaire aux aéroports et à la navigation aérienne et d'établir un transporteur public, les Lignes aériennes Trans-Canada (qui allaient plus tard devenir Air Canada), pour exploiter les services intérieurs.

Durant la majeure partie de cette période, des droits de routes exclusifs étaient souvent accordés aux compagnies qui en contrepartie devaient offrir des services sur d'autres routes déterminées. On considérait cette approche efficace, car elle permettait de fournir et de garantir des services à

de petites communautés qui, autrement, n'auraient pas été desservies par l'entreprise privée. Cependant, comme on ne pouvait laisser aux monopoles qui en ont découlé une liberté complète pour l'établissement des prix, le gouvernement a mis sur pied des commissions pour fixer ou approuver les tarifs et surveiller les services.

Tout au long de cette période, la qualité des services et l'équité des prix sont restées des sujets de controverse qui, dans le secteur ferroviaire en particulier, ont constitué les préoccupations centrales de six commissions d'enquête parlementaire de 1917 à 1959.

IMPORTANCE DES TRANSPORTS DANS L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

- **Le réseau de transport du Canada transporte plus de 1 billion $ de marchandises chaque année.**
- **Près de 16 % de toutes les dépenses des particuliers sont liées au transport, dont près de 90 % pour des véhicules personnels.**
- **Au cours des dix dernières années, le secteur des transports du Canada a affiché un taux de croissance moyen annuel de 6,1 %, presque le double de celui de l'économie établi à 3,3 %.**
- **En 2000, plus de 850 000 personnes ont travaillé dans l'industrie du transport ou exercé des fonctions connexes, ce qui représente 7 % de la main-d'œuvre canadienne.**
- **En 2000, près de la moitié des 38 milliards $ consacrés au tourisme national ont été dépensés pour le transport.**
- **Au cours des 20 dernières années, les coûts des transporteurs ont chuté en termes réels de 10 milliards $, soit de 30 %.**
- **En 2000, plus de 20 milliards $ ont été dépensés pour l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure exploitée par le gouvernement et les exploitants privés.**

Déréglementation économique

L'accroissement de la concurrence avec les nouveaux modes de transport, en particulier les véhicules automobiles, a eu pour effet d'élargir le débat national. La concurrence entre l'industrie ferroviaire et le camionnage pour le transport de marchandises a constitué la principale préoccupation de la Commission d'enquête parlementaire MacPherson de 1959 à 1962, qui a reconnu le potentiel de la concurrence intermodale pour servir l'intérêt de la politique publique afin de réduire les coûts et les tarifs du transport et d'améliorer les services. Subséquemment, l'adoption de la *Loi nationale sur les transports* de 1967 a entraîné un assouplissement des règlements visant les tarifs de transport ferroviaire de marchandises pour que les chemins de fer puissent rivaliser avec le camionnage. La Loi a également concrétisé la recommandation de la Commission d'inclure une déclaration officielle sur la politique nationale des transports. La déclaration, qui a survécu sous une forme modifiée dans l'article 5 de l'actuelle *Loi sur les transports au Canada*, soulignait l'intérêt national pour un réseau de transport efficace.

L'assouplissement de la réglementation ferroviaire dans les années 1960 a stimulé dans une certaine mesure la réduction des coûts et des tarifs du transport ferroviaire, mais la concurrence entre les chemins de fer, et aussi entre les transporteurs aériens, les camions et les autocars, demeurait limitée par la réglementation de l'entrée sur le marché et des prix. Le succès de la déréglementation observé dans d'autres secteurs et d'autres pays au chapitre de la réduction des coûts et de l'innovation a conduit à une autre série de modifications de la politique visant à stimuler la concurrence entre les modes. Énoncées dans le document de politique du gouvernement daté de 1985 *Aller sans entraves*, puis incorporées dans la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, les modifications ont libéralisé les règles d'entrée sur le marché et les contraintes relatives à l'établissement des prix pour les transporteurs aériens

qui desservent les marchés intérieurs et ont assoupli davantage la réglementation sur les taux du transport ferroviaire de marchandises. Les contrats confidentiels ont été autorisés ainsi que les mesures visant à accroître la concurrence entre les transporteurs ferroviaires et à fournir un recours contre l'abus de la position dominante dans le marché. Une loi complémentaire, la *Loi de 1987 sur les transports routiers*, a également assoupli les règles d'entrée pour les transporteurs routiers extraprovinciaux, favorisant la concurrence au sein de l'industrie.

Privatisation et commercialisation

Suite à l'expérience avec la déréglementation et la concurrence sur le marché entre les transporteurs et en raison du succès de la politique fédérale de privatisation des services dans d'autres secteurs, l'attention s'est portée sur les services de transport encore fournis ou financés par le gouvernement fédéral. Une série de mesures politiques énergiques a été entreprise à la fin des années 1980. Les incitatifs pour encourager la réduction des coûts ont été renforcés par la diminution ou l'élimination des subventions fédérales aux transporteurs privés et à l'infrastructure fédérale. Air Canada et les Chemins de fer nationaux du Canada, toutes deux en concurrence avec les compagnies du secteur privé, ont été assujetties aux mêmes forces du marché que leurs concurrentes grâce à leur privatisation, en 1988-1989 et en 1995 respectivement. La *Loi sur les transports au Canada* de 1996 a fourni d'autres encouragements pour stimuler le rendement des transporteurs ferroviaires en facilitant le processus de rationalisation des activités et en encourageant la création de chemins de fer d'intérêt local, tout en maintenant les dispositions limitant l'utilisation inéquitable du pouvoir monopolistique.

En ce qui concerne le réseau fédéral des aéroports et des ports, de nouveaux modèles de régie ont été adoptés afin d'introduire des éléments de pratiques commerciales et d'autonomie locale. Les petites installations régionales ou locales ont été offertes en vue d'être cédées à des organismes publics ou privés. Le gouvernement fédéral a continué à fournir un soutien direct aux installations essentielles dans les régions éloignées.

Pour ce qui est des grandes installations, plutôt que d'opter carrément pour la privatisation, des politiques novatrices de « commercialisation » ont été adoptées. En vertu de ces politiques, les sites des aéroports et ports nationaux demeurent la propriété du gouvernement fédéral, mais ce sont maintenant les intérêts locaux/régionaux qui exploitent les installations. Tenus d'être financièrement autonomes, ils ont la liberté de fixer les prix et les droits, mais doivent être des sociétés sans but lucratif et respecter les principes de responsabilisation à l'égard du public. Ces conditions visent à fournir la capacité d'être autosuffisant, notamment à financer les expansions futures, et à atténuer les incitatifs pour exercer un pouvoir sur le marché. L'option de propriété fédérale a été retenue pour assurer que ces biens nationaux demeurent entre les mains du public dans l'intérêt national.

Dans le cas des services de navigation aérienne, une société sans but lucratif unique a été créée en 1996. NAV Canada, qui a acheté les biens et pris en charge la prestation des futurs services, a adopté la structure organisationnelle et les principes de tarification précisés dans la loi. Les utilisateurs peuvent participer aux décisions stratégiques puisqu'ils sont représentés au sein du conseil d'administration et il existe des mesures de protection contre la pratique de prix trop élevés et des dépenses excessives.

Dans le même ordre d'idées, la Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent a été créée en tant que société sans but lucratif pour exploiter la Voie maritime avec la participation des utilisateurs dans les décisions courantes. L'infrastructure de la Voie maritime est toutefois demeurée la propriété du gouvernement.

Sécurité et sûreté – Des constantes dans la politique des transports

Bien que les politiques concernant la prestation et la réglementation économique des services de transport aient évolué au fil du temps, la sécurité et la sûreté sont demeurées des objectifs centraux de la politique nationale des transports. Des lois et règlements établissent des exigences en matière de sécurité pour l'équipement, les pratiques et le personnel dans les secteurs du transport ferroviaire, maritime et aérien, et des politiques et procédures d'exploitation internes s'appliquent aux installations fédérales. En raison des préoccupations croissantes du public depuis les 30 dernières années, la sécurité des véhicules routiers et le transport de marchandises dangereuses sont devenus des priorités de plus en plus importantes pour le gouvernement fédéral.

Suite à la commercialisation des installations fédérales, les politiques d'exploitation ont été remplacées par des règlements. Au fil des ans, le gouvernement a cherché à permettre une certaine flexibilité pour satisfaire aux exigences en matière de sécurité tout en maintenant des normes de sécurité. Par exemple, dans plusieurs secteurs, les spécifications de l'équipement et les pratiques ont été remplacées par des exigences de rendement ou des engagements pris volontairement. Ce changement favorise l'ingéniosité et permet de trouver des solutions plus efficaces. Compte tenu du caractère mondial du transport, la politique fédérale vise aussi explicitement l'harmonisation internationale des normes. Au Canada, des buts en matière de sécurité partagés par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux font l'objet depuis des décennies de programmes coopératifs qui sont de remarquables exemples de collaboration intergouvernementale.

Plus récemment, les événements du 11 septembre 2001 ont donné lieu à un réexamen majeur de toutes les facettes de la sûreté du transport qui aura un impact durable dans les années à venir.

DÉFIS À RELEVER

La politique des transports ne peut rester fixe. Elle doit s'adapter aux nouveaux défis et changements, tels que le continentalisme, la mondialisation, l'environnementalisme, l'urbanisation, le vieillissement et la diversité de la population ainsi que l'explosion des technologies de pointe, qui façonneront l'économie et la société canadiennes dans les années à venir.

L'industrie des transports du Canada se mondialise de plus en plus et un nombre croissant d'entreprises tirent des revenus de services offerts au-delà des frontières du Canada, en particulier aux États-Unis. Même si **la mondialisation et l'intégration nord-américaine** créent de nouvelles possibilités pour les utilisateurs et les fournisseurs de services de transport, elles font également ressortir la nécessité d'une définition plus générale de l'environnement concurrentiel, d'une meilleure harmonisation des normes et d'une réglementation intelligente. La politique des transports doit prévoir des cadres commerciaux permettant aux transporteurs et aux fournisseurs d'infrastructures de s'adapter, d'innover, de rester concurrentiels et de servir le public.

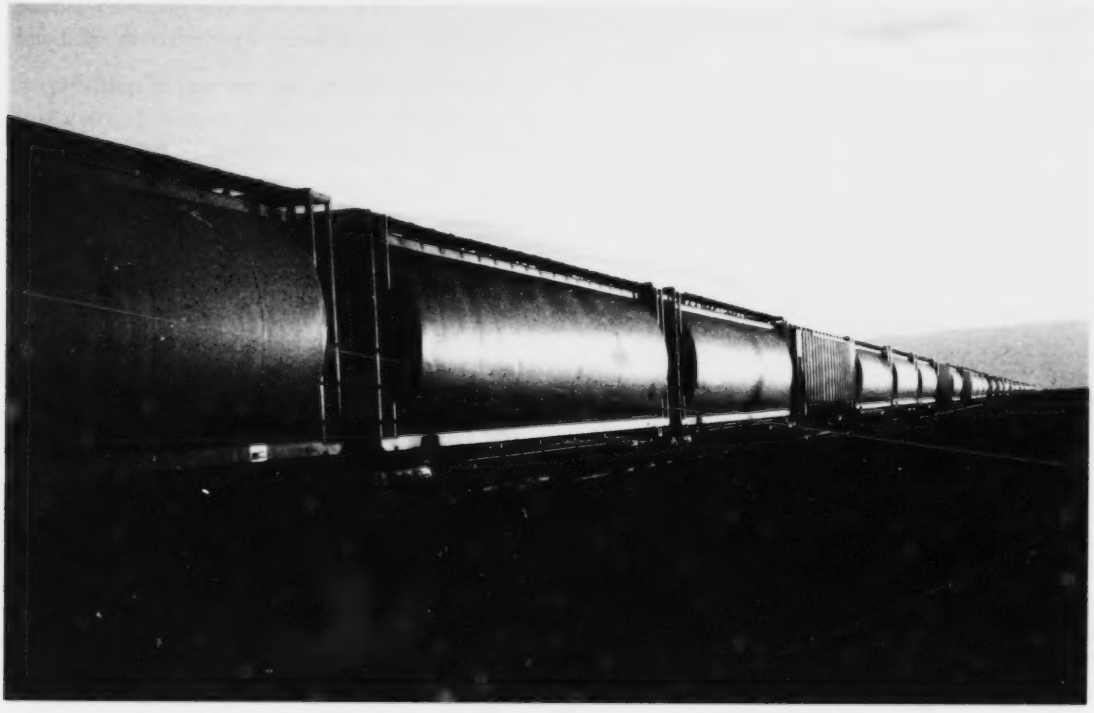
Le Canada est un pays de plus en plus urbanisé; 80 % des Canadiens vivent désormais dans des zones urbaines. **L'urbanisation** ainsi que le nombre croissant d'activités économiques créées dans les centres urbains exercent des pressions sur le transport en commun et l'infrastructure routière. Pour que les villes deviennent concurrentielles et que leurs collectivités demeurent en santé, la politique des transports doit relever les défis que pose l'accroissement de l'encombrement des routes. En même temps, l'urbanisation représente aussi un grand défi dans plusieurs zones rurales qui font face à un déclin de population et aux demandes de transport changeantes. La politique des transports doit fournir le cadre qui permettra aux transporteurs

de s'adapter et qui aidera les communautés à maximiser la valeur de leurs biens de transport et à s'adapter durant cette période de transition.

Les **répercussions** de l'industrie des transports sur **l'environnement**, notamment le bruit, la contamination des installations fédérales et les émissions provenant de l'équipement de transport, sont depuis longtemps une préoccupation du gouvernement fédéral. Ce dernier s'est attaqué à ces problèmes en réglementant les transporteurs et les fabricants d'équipement et en établissant des procédures d'exploitation pour les installations fédérales. Au cours des dernières décennies, le public est devenu plus sensible aux dommages causés à l'environnement. Le gouvernement fédéral a réagi en introduisant des processus d'évaluation et de planification environnementale plus complets pour l'infrastructure ainsi que des normes plus strictes concernant les émissions de polluants. Parallèlement, les préoccupations de plus en plus grandes au sujet des répercussions de l'industrie des transports sur l'environnement, et plus particulièrement sa contribution au changement climatique et aux problèmes de qualité de l'air, requièrent aussi des directives claires, proactives et innovatrices de la part du gouvernement fédéral et la collaboration des provinces, des territoires et des intervenants du secteur des transports.

La politique des transports doit tenir compte des besoins de l'« **économie programmée** », laquelle doit pouvoir compter sur des services de transport juste à temps hautement fiables et étroitement contrôlés. Il s'agit d'un facteur clé de la croissance du camionnage, du trafic de conteneurs et du fret aérien des dernières décennies. Trouver des façons de concilier les besoins de notre économie programmée et les impératifs environnementaux sera un des plus grands défis qu'il nous faudra relever dans les années à venir au chapitre de la politique des transports.

Depuis le 11 septembre 2001, les Canadiens sont plus conscients de l'importance de la **sécurité et de la sûreté** des transports pour la santé et le bien-être de la population de même que pour l'efficacité du commerce de notre pays. Le gouvernement fédéral a mis en place des mesures clés pour assurer la sûreté des voyageurs et conserver



des frontières sécuritaires, ouvertes et efficaces. Les considérations en matière de sûreté continueront d'occuper une place prépondérante dans l'élaboration de politiques futures.

La **stratégie d'innovation** du gouvernement du Canada propose à tous les secteurs de l'économie de devenir plus **innovateurs** et de développer une **main-d'œuvre plus qualifiée** pour être concurrentiels sur le marché mondial. Par ailleurs, on reconnaît de plus en plus dans le secteur des transports que l'innovation et les compétences sont essentielles pour relever les défis auxquels l'industrie fait face.

D'importantes modifications réglementaires ont été apportées au cours des dernières décennies, et les derniers efforts de cession et de commercialisation dans le secteur des transports sont très avancés. Le rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada*, publié en 2001, l'examen de la *Loi maritime du Canada* qui est maintenant en cours ainsi que les autres examens en cours dans des secteurs particuliers offrent de bonnes occasions d'examiner la situation de façon critique et plus générale, d'évaluer dans quelle mesure les objectifs actuels de la politique ont été atteints et de déterminer les ajustements requis.

La transformation et la commercialisation de notre infrastructure des transports ont abouti à la création de plusieurs nouvelles entités. Tandis que les intérêts locaux/régionaux exploitent ces sociétés sans but lucratif, le gouvernement fédéral conserve l'entière responsabilité de définir un cadre stratégique qui orientera le développement du réseau. Cet exercice offre l'occasion au gouvernement de proposer une vision commune à tous les participants du réseau des transports.

Droit devant englobe ces changements et constitue aussi la contribution de Transports Canada vers la réalisation de l'engagement du gouvernement pris dans le discours du Trône de septembre 2002 de : « déposer une nouvelle stratégie portant sur un système de transport sécuritaire, efficace et respectueux de l'environnement ».

CHAPITRE2

Une vision des transports – La voie à suivre

Les Canadiens sont fiers de leur réseau de transport de calibre mondial et ils savent que leur qualité de vie en dépend. Récemment, ils ont encouragé le gouvernement à démontrer son leadership en établissant une nouvelle vision des transports au 21e siècle.

Dans le passé, les gouvernements ont appuyé une succession de visions de transport audacieuses : un chemin de fer s'étendant sur tout un continent, une voie navigable internationale, un réseau de services aériens transcontinental et des administrations commerciales pour gérer l'infrastructure de transport. Cet héritage jette des bases solides sur lesquelles nous pouvons nous appuyer.

En prévision de l'avenir, pour préserver et renforcer le réseau de transport du Canada et améliorer la qualité de vie des Canadiens, la politique des transports doit fournir un cadre qui traite des trois éléments d'un réseau de transport durable, à savoir les critères sociaux, économiques et environnementaux, donnant ainsi aux transporteurs et aux fournisseurs d'infrastructures l'occasion de s'adapter, d'innover, de faire concurrence et de servir les expéditeurs et les voyageurs d'une manière qui tient compte de chacun de ces éléments.

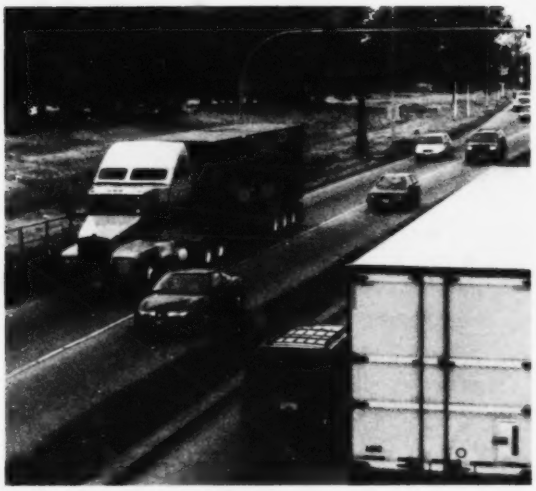
Les transports doivent toujours satisfaire aux normes pratiques de sécurité et de sûreté les plus élevées, et cela restera l'objectif premier de Transports Canada. Les transports doivent aussi être économiquement efficients afin d'utiliser toutes les ressources de la manière la plus efficiente et efficace, contribuant ainsi à la croissance nationale et à la position compétitive du Canada dans les marchés mondiaux en satisfaisant les besoins des expéditeurs et des voyageurs. Finalement, les transports doivent être respectueux de l'environnement pour que leur impact sur l'environnement et la santé des Canadiens soit acceptable aux générations présentes et futures. Trouver le bon équilibre entre ces trois éléments est le défi fondamental de la politique.

Nous ne pouvons pas prévoir tout ce que l'avenir nous réserve. Cependant, avec le leadership et la vision qui sont nôtres, nous nous concentrerons sur notre but ultime tout en corrigeant notre orientation, au besoin, en réponse aux changements ou aux événements imprévus. De plus, chaque mode de transport a son propre contexte institutionnel et historique : la vitesse du changement ne sera pas la même. Ce document sert à diriger la politique des transports dans la bonne direction afin d'assurer une meilleure qualité de vie pour nos communautés.

NOTRE VISION

Notre vision pour un réseau de transport durable au Canada repose sur les principes suivants :

- les niveaux de sécurité et de sûreté réalisables les plus élevés possible pour la vie et les biens – grâce aux normes et règlements axés sur le rendement, au besoin;



- le transport efficient des gens et des biens pour favoriser la prospérité économique et une qualité de vie durable grâce à la concurrence et à des interventions ciblées en matière de réglementation et de dépenses;
- le respect de l'héritage environnemental pour les générations futures de Canadiens – grâce aux processus d'évaluation et de planification environnementale des décisions en matière de transport et à des interventions sélectives en matière de réglementation et de dépenses;
- des droits d'utilisation qui reflètent mieux le coût total des activités de transport et des décisions concernant les infrastructures de transport qui répondent mieux aux besoins des utilisateurs – selon des modèles de régie qui prévoient la participation des intervenants et la transparence;
- l'accessibilité raisonnable au réseau national de transport pour les personnes résidant dans les régions éloignées du Canada;
- l'accessibilité au réseau national sans obstacles abusifs pour les personnes ayant une déficience;
- la coordination et l'harmonisation des mesures dans tous les modes de transport pour appuyer l'intermodalité et arriver à la neutralité modale;
- les partenariats et la collaboration entre les gouvernements et avec le secteur privé pour établir un cadre de politique des transports intégré et cohérent, prenant en compte les compétences, responsabilités et rôles respectifs de tous les participants.

Ces principes et leurs rapports mutuels sont expliqués plus en détail ci-dessous.

Sécurité et sûreté – Une culture du transport

Le gouvernement conservera la responsabilité générale de fournir un cadre législatif et réglementaire qui renforce la sécurité, la sûreté et l'intégrité du réseau de transport. Ce dernier doit respecter les normes de sécurité et de sûreté les plus élevées possible pour prévenir les décès, les blessures et les dommages physiques et protéger le bien-être individuel et la sûreté nationale.

La sécurité des passagers et des biens sera plus que jamais assurée au moyen de stratégies axées sur le rendement qui comprennent la mise en œuvre de systèmes de gestion de la sécurité par les opérateurs d'équipement, les transporteurs et les fournisseurs d'infrastructures dans leurs activités quotidiennes et au moyen de normes rigoureuses pour les nouvelles installations, les véhicules et l'équipement. Les systèmes de gestion de la sécurité permettront aux exploitants et aux fournisseurs d'infrastructures de démontrer, par l'entremise de l'orientation de leur gestion, de leurs ressources, des mesures de rendement et de la surveillance, leur engagement à l'égard de la sécurité des employés, des clients et du public et leur appui à une « culture de sécurité ».

La mise en œuvre d'exigences communes de sûreté en matière de transport permettra au Canada de maintenir une frontière efficace et efficiente sur le plan commercial pour les partenaires continentaux et internationaux. Le commerce légitime et le mouvement de personnes en toute légalité seront facilités au moyen de meilleurs installations, équipements, technologies de transport et de personnel compétent. Des stratégies de gestion des risques efficaces permettront de contrer la menace du terrorisme international.

Une vigilance constante et des mesures d'application du gouvernement, au besoin, garantiront que la sécurité et la sûreté ne sont pas sacrifiées pour répondre aux pressions économiques à court terme.

Depuis le 11 septembre 2001, toutes les parties contribuant à la sûreté des transports tant au niveau gouvernemental que dans l'industrie, y compris les ports, aéroports et transporteurs, ont fait preuve d'une vigilance accrue pour prévenir les activités terroristes. Ces efforts se poursuivront.

L'efficience d'un réseau axé sur le marché – Un principe durable

Un réseau de transport efficient sur le plan économique appuie le commerce, la prospérité économique et une meilleure qualité de vie au moyen de coûts peu élevés, d'une productivité élevée, de l'utilisation optimale de tous les modes et de l'innovation et des compétences. L'efficience économique garantit que les transporteurs et les fournisseurs d'infrastructures peuvent répondre à la demande des utilisateurs en utilisant le moins de ressources possibles.

La concurrence est le moyen de veiller à ce que les concurrents existants et les nouveaux arrivants innovent, prennent des risques et fournissent de nouveaux services pour satisfaire les besoins de transport des Canadiens dans les zones urbaines et rurales, ce qui entraîne la réduction des coûts, des gains d'efficience et l'amélioration des services.

L'intervention du gouvernement sera peut-être nécessaire, parfois, pour corriger les imperfections du marché, prévenir les abus du pouvoir de marché et redresser les distorsions découlant de l'incapacité de prendre en compte tous les coûts environnementaux et autres des activités de transport. La neutralité modale – l'égalité entre les modes de transport – sera recherchée lorsque l'intervention du gouvernement sera nécessaire.

Les mécanismes réglementaires et de résolution des différends seront disponibles dans les circonstances appropriées là où des résultats efficients et concurrentiels ne sont pas atteints au moyen des forces du marché avec des mesures incitatives pour régler les différends de manière commerciale. L'entrée dans les marchés sera facilitée en retirant ou en minimisant les obstacles à l'entrée.

Respecter l'environnement – Un héritage pour les générations futures

La qualité de l'air, de l'eau, du sol et de l'habitat sont un héritage pour les générations futures. La conception et l'utilisation du réseau de transport doivent prendre en compte les impacts environnementaux et refléter ce que les Canadiens souhaitent, c'est-à-dire léguer un bon héritage environnemental. Les stratégies pour réaliser les objectifs environnementaux veilleront à ce que la responsabilité environnementale et la croissance économique soient compatibles.

La viabilité environnementale du réseau de transport sera renforcée au moyen d'un cadre de marché concurrentiel en s'assurant que les décisions de transport sont prises en fonction des processus d'évaluation et de planification environnementale. Des progrès seront faits pour inclure le coût des répercussions environnementales dans les droits d'utilisation. Des services de transport plus efficients et durables en matière d'environnement découleront, avec le temps, des décisions éclairées prises par les utilisateurs responsabilisés en ce qui concerne l'utilisation du transport et des choix modaux faits à la lumière du coût des options disponibles.

Pour s'attaquer aux préoccupations environnementales dans le réseau de transport, y compris la pollution atmosphérique urbaine et les émissions de gaz à effet de serre, il faudra réduire graduellement l'intensité de l'utilisation du combustible au carbone, développer des technologies et des carburants de rechange et offrir des choix viables pour les voyageurs urbains. L'innovation, les compétences, la planification à long terme et les investissements publics sont nécessaires pour façonner l'avenir de nos environnements urbains.

Signaux en matière de prix et décisions d'investissement

Les transporteurs et les fournisseurs d'infrastructures devront ajuster constamment leur capacité pour réagir à la croissance future du trafic de

marchandises et de passagers. Un cadre de transport axé sur le marché permettra d'établir des liens entre les demandes des utilisateurs et les décisions d'investissement des transporteurs et des fournisseurs d'infrastructures afin de mettre en place des prix justes et efficaces et de refléter adéquatement au fil du temps les coûts environnementaux et sociaux de l'activité de transport.

En donnant les bons signaux en matière de prix aux utilisateurs des services de transport et à ceux qui prennent des décisions dans l'industrie, on arrivera graduellement aux niveaux appropriés d'utilisation du trafic et de distribution du trafic parmi les modes. Des signaux en matière de prix qui reflètent mieux les coûts d'infrastructure aideront l'infrastructure de transport à tirer assez de revenus pour couvrir ses coûts et permettront de s'assurer que les investissements d'infrastructure sont justifiés par les demandes des utilisateurs et leur volonté à payer. Finalement, à long terme, des signaux en matière de prix qui reflètent mieux tous les coûts, y compris les coûts d'infrastructure, environnementaux et sociaux, contribueront à maintenir l'efficience du marché compte tenu de leur incidence sur les décisions de l'industrie en matière de production et d'emplacement.

Les intervenants viendront éclairer les décisions des fournisseurs d'infrastructures. Dans le cas des infrastructures fournies auparavant par le secteur public, les modèles de régie comme ceux des aéroports, des ports et de la Voie maritime seront adaptés périodiquement afin d'encourager une discipline commerciale et concurrentielle tout en répondant aux préoccupations du public dans des secteurs comme la responsabilisation et la transparence. Nous chercherons à réaliser des progrès avec les provinces et les territoires afin d'établir un modèle de régie efficace pour les infrastructures routières majeures et l'établissement des prix pour les utilisateurs qui déterminera les investissements routiers futurs.

Accès aux communautés éloignées du Canada

Nous maintiendrons les engagements pris dans les politiques actuelles en ce qui concerne le

maintien d'un accès raisonnable au réseau national de transport pour les Canadiens qui vivent dans des régions éloignées. Le gouvernement atteindra cet objectif en maintenant les infrastructures financées par le fédéral de la manière la plus économique qui soit et sera prêt à examiner les options de rechange avec tous les autres partenaires qui ont un rôle à cet égard, y compris les provinces, les territoires et le secteur privé.

Retrait des obstacles abusifs aux possibilités de déplacement des personnes ayant une déficience

Le réseau de transport doit répondre aux problèmes de mobilité d'une population vieillissante et des personnes ayant une déficience dans le cadre de notre société inclusive. Les fabricants d'équipement, les exploitants, les transporteurs et les fournisseurs d'infrastructures devront combler les besoins des personnes ayant une déficience dans leur planification, leur élaboration, leur conception et leur exploitation. Les efforts concertés pour retirer les obstacles abusifs aux possibilités de déplacement continueront.

Partenariats et intégration entre les gouvernements et le secteur privé

Les programmes de politiques internationales et nationales sont intimement liés et les cadres commerciaux, les normes et les règlements seront négociés de plus en plus souvent dans des contextes internationaux. La politique des transports doit donc être

coordonnée et harmonisée entre les modes de transport, entre les gouvernements au Canada et entre le Canada et d'autres pays.

Vu le partage des responsabilités en vertu de la Constitution canadienne et la longue tradition de collaborations intergouvernementales fructueuses, le gouvernement du Canada continuera de consulter les provinces et les territoires et travaillera avec eux. Les mécanismes de coopération comme le Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière demeureront une tribune indispensable pour les consultations et les échanges ainsi que pour la coordination et l'harmonisation des mesures concertées. Ces mécanismes seront encore plus importants à l'avenir à mesure que nous nous dirigeons vers une nouvelle vision pour les transports au Canada.

La politique des transports s'adaptera continuellement en fonction des forces du changement et des événements imprévus et du débat constructif entre les gouvernements et les intervenants au sujet de l'intégration optimale des objectifs en matière d'économie, d'environnement et de société/sécurité.

Fournir une infrastructure de transport adéquate dans un cadre compétitif axé sur le marché, avec des modèles de régie appropriés et de meilleurs signaux en matière de prix pour les utilisateurs, exigera souvent des partenariats inventifs et des coentreprises entre les secteurs public et privé pour affecter et gérer les risques du projet, trouver les compétences et l'innovation nécessaires et obtenir des fonds pour satisfaire les objectifs de la politique publique.

L'intégration générale de la politique des transports sera réalisée selon quatre éléments complémentaires :

- l'intégration de l'efficience économique avec d'autres buts fondamentaux, y compris les objectifs en matière d'environnement et de société/sécurité;
- l'intégration des obligations financières et réglementaires dans tous les modes qui se livrent concurrence, en recherchant la neutralité modale dans la mesure du possible;
- l'intégration des modes, des réseaux de transport et des politiques pour appuyer la compétitivité des réseaux de transport national et international;
- l'intégration des intérêts publics et privés et la coordination des politiques entre les ministères et avec d'autres gouvernements pour établir des partenariats efficaces, y compris aux frontières.

Recherche et perfectionnement des compétences pour appuyer l'innovation

Pour déterminer la voie à suivre et réaliser notre vision pour un réseau de transport durable, nous compterons sur les compétences des Canadiens et leur capacité à innover. Un secteur très innovateur, dirigé par un effectif extrêmement compétent, est indispensable pour tous les buts que nous avons fixés pour le réseau de transport national. Tous les intervenants du réseau devront donc se concentrer davantage sur les mécanismes pour encourager le perfectionnement des compétences, la recherche et le développement, et le déploiement de nouvelles technologies.

RÉALISER LA VISION

La réalisation de notre vision nous permettra d'atteindre un équilibre adéquat dans toutes nos décisions clés entre les éléments sociaux, économiques et environnementaux d'un réseau de transport durable. Nous verrons donc des progrès continus et soutenus ainsi que l'élimination des principaux obstacles et des barrières à l'efficacité, la sécurité, la sûreté, la responsabilité environnementale, l'accès et l'accessibilité. Guidés par notre vision du réseau de transport national du Canada de l'avenir, nous prendrons les mesures indiquées pour arriver aux résultats suivants :

- la répartition appropriée des activités entre les modes de transport, chaque transporteur, mode ou combinaison de modes faisant concurrence sur la base de ses avantages uniques et inhérents;

- des décisions efficaces en matière de transport découlant du fait que les utilisateurs assument progressivement une plus grande portion du coût total de leurs choix de transport;
- le niveau approprié d'investissement dans les infrastructures de transport, grâce aux bons signaux en matière de prix, à des structures de régie appropriées et des capitaux privés et au moyen de partenariats sélectifs et de certaines interventions du gouvernement en cas de manquement des forces du marché et pour atteindre les objectifs de la politique publique;
- l'atteinte des résultats définis par le gouvernement qui sont acceptables aux Canadiens en ce qui concerne la sécurité et la sûreté, l'impact environnemental des activités de transport, l'accès au réseau de transport national, l'élimination des obstacles abusifs pour les personnes ayant une déficience et l'harmonisation des normes avec les autres gouvernements;
- l'innovation sera récompensée par l'accroissement de l'efficience et la réduction du coût total des activités de transport;
- les gouvernements travailleront ensemble afin d'atteindre les objectifs conjoints en tenant compte de leurs responsabilités et leurs rôles respectifs.

PARTIE 2
ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

La première partie de ce document a énoncé la vision pour les transports et les principes afin de guider les politiques et les programmes fédéraux de l'avenir. La partie II décrit les intentions immédiates du gouvernement fédéral, y compris un certain nombre de nouvelles mesures proposées, et détermine les priorités à long terme.

Au cours des dernières décennies, les mesures fédérales (comme la déréglementation économique, la cession et la commercialisation de l'infrastructure ainsi que la réduction des subventions) ont donné un élan important à la réduction des coûts et à l'amélioration du service, dans l'intérêt des utilisateurs. À la suite de ces réussites, la tâche qui se poursuit pour les gouvernements consiste à évaluer quels gains d'efficience supplémentaires sont susceptibles d'être réalisés dans le secteur et quelles mesures ils devraient prendre pour faciliter ces gains. Le gouvernement fédéral estime qu'il existe actuellement des occasions de procéder à des ajustements supplémentaires aux **cadres de marché** et à la **gestion et au financement de l'infrastructure**. Les chapitres 3 et 4 décrivent les mesures proposées pour ces deux volets.

Ces mesures doivent être intégrées aux autres objectifs clés en matière de politique et aux mesures axées sur l'**environnement**, la **sécurité et la sûreté** et le développement de l'**innovation et des compétences**. Les chapitres 5 à 7 portent sur ces sujets.

Plusieurs initiatives importantes proposées dans ce document répondent aux recommandations du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* de 2001. Le Comité a formulé des recommandations détaillées et a également précisé la nécessité de créer des mesures particulières. Le gouvernement du Canada a analysé les propositions et a examiné les points de vue de tous les intervenants, y compris ceux des autres gouvernements. Les conclusions auxquelles nous sommes arrivés à la suite de ces consultations se reflètent dans les mesures qui sont maintenant proposées.

CHAPITRE 3
Cadre de marché

La politique des transports doit prévoir des cadres commerciaux permettant aux transporteurs et aux fournisseurs d'infrastructures de s'adapter, d'innover, de rester concurrentiels et de servir le public.

NOS RÉALISATIONS

Au cours des 40 dernières années, la politique fédérale des transports s'est concentrée avec succès sur l'amélioration constante des services de transport par l'entremise d'un marché concurrentiel. L'expérience a démontré que la concurrence stimule le rendement. Par ailleurs, la concurrence dans le secteur des transports contribue à la compétitivité de l'économie canadienne et à la réalisation de nos objectifs de prospérité. Les modifications successives à la *Loi nationale sur les transports* de 1967, à la *Loi sur les transports nationaux* de 1987 et à la *Loi sur les transports au Canada* de 1996 ont libéralisé les règles d'entrée sur le marché et ont largement démantelé l'imposition directe des prix.

L'entrée des transporteurs sur le marché aérien intérieur et dans le secteur du camionnage a été facilitée pour stimuler la concurrence, dans l'intérêt d'obtenir de meilleurs services pour les expéditeurs et les voyageurs. La réglementation des prix a été éliminée afin de permettre aux transporteurs d'offrir des prix concurrentiels et une qualité de service, en exerçant des pressions sur les coûts et en stimulant la productivité. La privatisation d'Air Canada en 1988 a constitué un autre incitatif en vue de contrôler les coûts et d'améliorer le service.

L'entrée des transporteurs sur des marchés aériens internationaux et dans le secteur du camionnage continental a également été libéralisée, mais dans une moindre mesure. Les règlements canadiens et américains en matière de camionnage permettent aux transporteurs de chaque pays de transporter des marchandises de l'autre côté de la frontière, mais continuent d'interdire la concurrence pour le trafic purement intérieur (connu sous le nom de « cabotage »). Pour l'aviation internationale, les services demeurent assujettis aux règlements de la Convention relative à l'aviation civile internationale portant sur la désignation des transporteurs nationaux et aux accords bilatéraux sur l'entrée sur le marché, la capacité, les prix et autres conditions d'exploitation. Le Canada a libéralisé progressivement les relations avec d'autres pays aux vues similaires afin de permettre aux transporteurs d'avoir accès au marché canadien, à condition que l'autre pays accepte d'accorder des droits réciproques. En particulier, le Canada a conclu un accord « Ciels ouverts » avec les États-Unis en 1995, qui a essentiellement permis aux transporteurs d'offrir un service sur les routes transfrontalières tout en continuant d'interdire le cabotage.

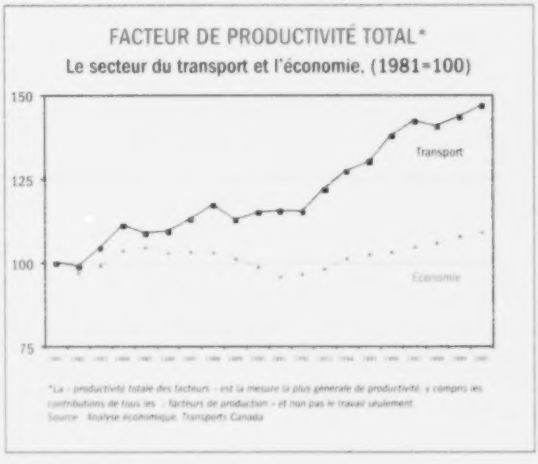
Pour ce qui est du transport maritime, les restrictions sur la concurrence sont encore en vigueur par le biais de la *Loi dérogatoire de 1987 sur les*

conférences maritimes. La Loi dispense les accords des conférences maritimes de certaines dispositions de la *Loi sur la concurrence*, permettant ainsi à une conférence (une association de compagnies de navigation) d'agir collectivement en vue de fournir des services réguliers sur des routes commerciales particulières selon des taux et des services convenus. Les conférences maritimes sont habituellement protégées par des lois intérieures sur la concurrence dans les pays où elles assurent une exploitation puisqu'elles affirment pouvoir fournir des prix stables et un service fiable pour les expéditeurs uniquement grâce à cette protection. Transports Canada a commencé à examiner la Loi en 1999, ce qui a entraîné quelques modifications de libéralisation cruciales, notamment l'instauration d'une plus grande liberté pour les lignes individuelles affiliées à des conférences maritimes et les expéditeurs en vue de conclure des contrats confidentiels.

Le secteur du transport maritime a également sa propre version du cabotage, qui est régi par la *Loi sur le cabotage*. Même si la Loi limite le transport maritime intérieur aux navires canadiens, les modifications apportées en 1992 permettent l'entrée temporaire des navires étrangers, au cas par cas. Des lois semblables aux États-Unis ont empêché le Canada d'envisager une libéralisation bilatérale.

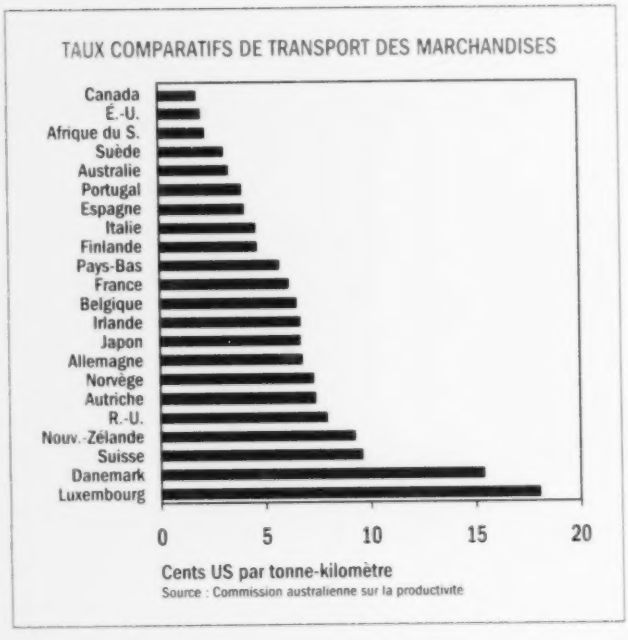
En ce qui concerne le transport ferroviaire, la possibilité d'une concurrence directe entre les transporteurs pour le transport de marchandises est plus faible puisque les transporteurs individuels sont propriétaires de leurs propres réseaux de voies, et puisque les voies parallèles ne sont pas viables partout. Le Canada se distingue des autres pays puisqu'il possède des transporteurs ferroviaires de rechange sur plusieurs routes. La majorité des pays (autres que les États-Unis) possèdent un seul transporteur appartenant à l'État ou des transporteurs commercialisés ayant des droits exclusifs sur des routes ou dans des régions. Tout au long de leur histoire, le plus souvent, les chemins de fer canadiens de lignes principales n'avaient pas le droit de se livrer une concurrence sur les prix en raison des prix réglementés uniformes et ils ont plutôt rivalisé sur le plan des niveaux de service. Ils étaient également limités dans leur capacité à cesser leurs services peu rentables ou à abandonner des voies, et avaient effectivement besoin des revenus plus élevés des routes à forte densité afin de compenser les pertes sur d'autres routes.

La déréglementation des prix a débuté au cours des années 1960 afin de permettre la concurrence entre les transporteurs ferroviaires et les entreprises de camionnage et de stimuler la concurrence parmi les transporteurs ferroviaires. Toutefois, tout en accordant une plus grande latitude sur les prix, les dispositions en vue de prévenir le pouvoir abusif du marché ont été renforcées. Au nombre de ces dispositions, on en compte une de longue date sur les prix d'interconnexion réglementés, renforcée en permettant aux expéditeurs d'exiger des « prix de ligne concurrentiels » réglementés. Les expéditeurs ferroviaires pouvaient profiter de la procédure d'arbitrage, mise en place en 1987, afin de contester les prix offerts par les transporteurs. La Loi de 1996 a également donné une plus grande liberté aux chemins de fer pour vendre ou abandonner des voies. La privatisation du Canadien National en 1995, qui l'a entièrement assujetti aux forces du marché, représente l'autre changement structurel important au sein du marché ferroviaire.



Le fait que ces réformes ont porté fruit est démontré par le rendement économique des transporteurs. Transports Canada a examiné le rendement, la productivité, les coûts et les prix des transporteurs au sein du secteur des transports depuis le début des années 1980 et a comparé ces éléments au rendement de l'économie dans son ensemble (dont il est fait état dans les divers rapports annuels sur le

transport). L'économie nationale a connu d'importantes périodes de changements et d'instabilité, notamment des récessions graves, une croissance économique rapide, une importante restructuration des activités des entreprises et du gouvernement ainsi que le commerce libéralisé, particulièrement avec les États-Unis. Le secteur des transports a été touché par ces forces économiques plus générales, de même que par les changements dans la politique fédérale sur les transports, les fluctuations et la réorientation de la demande en matière de transports. Néanmoins, les tendances du rendement sont discernables.



Le rendement total des services de transport offerts (mesuré d'après le transport des passagers et des marchandises) a doublé entre 1981 et 2000. Pour l'ensemble du secteur du transport, la productivité a augmenté de 44 % pour la période 1981-2000, atteignant une moyenne de 1,9 % annuellement. Les augmentations dans la productivité étaient particulièrement élevées au cours des années 1990, atteignant une moyenne d'environ 2,5 % annuellement à la suite des réformes structurelles importantes de la Loi de 1987. Pour l'ensemble de l'économie, la productivité s'est améliorée de moins de 10 % pour toute la période entre 1981 et 2000, ou de 0,5 % par année.

Les coûts de transport annuels ont chuté de plus de 13 milliards $ au cours de la période, comparativement aux coûts que nous aurions connus si la productivité ne s'était pas améliorée. Les utilisateurs ont bénéficié de ces réductions de coût puisque les prix du transport ont chuté de 21 % en termes réels (après avoir enlevé le facteur d'inflation), ce qui représente une économie de 10 milliards $ au cours de cette période. Les transporteurs ont également bénéficié d'une augmentation en revenus nets qui leur a permis de réinvestir dans la modernisation de leurs opérations.

Le rendement des transporteurs ferroviaires canadiens a été particulièrement impressionnant. La productivité des deux chemins de fer nationaux (Canadien National et Canadien Pacifique) s'est améliorée de jusqu'à 80 % entre 1981 et 2000, alors que le rendement des services offerts a augmenté d'environ 17 %, et les coûts totaux ont diminué de 43 % comparativement au palier qu'ils auraient autrement atteint à ce niveau de rendement. Dans l'ensemble, les transporteurs ont conservé environ 15 % des réductions des coûts, leur permettant d'atteindre une meilleure autonomie financière, alors que les prix pour les utilisateurs ont chuté de 35 %.

Cette amélioration du rendement a permis d'accroître la compétitivité des expéditeurs canadiens et de l'économie canadienne dans les marchés mondiaux. Dans une analyse menée dans 22 pays développés à la fin des années 1990 sur le rendement relatif des compagnies de chemin de fer qui exploitent des services marchandises, la Commission de la productivité de l'Australie a conclu que les chemins de fer canadiens offraient les taux de transport des marchandises les plus bas du groupe, juste devant les États-Unis.

La politique du gouvernement continuera d'encourager un réseau ferroviaire efficient pour tous les intervenants, y compris les producteurs céréaliers.

Les modifications législatives de 1996 visant les procédures d'abandon des voies ont facilité le transfert de sections de voies des chemins de fer nationaux à des exploitants de chemins de fer d'intérêt local. En 2001, plus de 40 chemins de fer d'intérêt local ou régional exploitaient 15 900 kilomètres de voies ou environ le tiers de l'ensemble du réseau ferroviaire. Les exploitants de chemins de fer d'intérêt local ont su réaliser des gains d'efficience en matière de coûts et relancer le service de transport de marchandises sur les routes à faible densité de trafic.

Les gains d'efficience observés dans l'industrie du camionnage ont également été impressionnants : la productivité totale a augmenté de 37 % de 1981 à 2000. Les gains de productivité ont été plus prononcés après le milieu des années 1980, c.-à-d. après la déréglementation de l'industrie. Ces gains, combinés à la pression modérée exercée par les facteurs de prix, ont conduit à une réduction de 30 % des coûts unitaires en termes réels. Les expéditeurs ont profité d'une réduction de 25 % des taux de transport des marchandises équivalant à 5,8 milliards $.

Le rendement des transporteurs aériens canadiens a connu certaines améliorations mais demeure une source de préoccupation importante pour le gouvernement. La productivité s'est améliorée d'environ 35 % entre 1981 et 2000, plus que la moyenne générale des entreprises canadiennes, même si de nouvelles preuves indiquent qu'elle a cessé d'augmenter au cours des dernières années.

Les prix des billets ont également diminué au cours de la période si on fait la moyenne pour toutes les routes et les voyageurs et si on tient compte de l'inflation. Cela reflète la concurrence accrue entre les transporteurs de même que les fluctuations cycliques de la demande. Toutefois, les améliorations de la productivité et les réductions de coûts qui ont suivi n'ont pas suffi pour permettre à l'industrie de recouvrer ses pertes financières engagées au cours de la récession du début des années 1990, ni pour prévenir l'accumulation des pertes financières au cours des années ultérieures.

Le Canada a perdu des exploitants de vols affrétés et réguliers au cours de la récession des années 1990, mais ceux-ci ont été remplacés au milieu des années 1990 par d'autres transporteurs qui ont profité de la déréglementation pour offrir de nouveaux services intérieurs et internationaux. Même si certains de ces transporteurs ont fait faillite, notamment Canada 3000, d'autres ont survécu et sont prospères, dont le plus important reste West Jet. Comme pour les transporteurs du monde entier, certains grands transporteurs ont fait faillite ou ont connu une réorganisation, y compris le deuxième plus grand transporteur du Canada, les Lignes aériennes Canadien International Ltée, qui a assuré un service complet sur des routes intérieures et internationales de 1988 à 2000. En permettant à Air Canada d'acquérir les Lignes aériennes Canadien au début de 2000 et de fusionner les deux transporteurs, le gouvernement a fait en sorte que les services essentiels ne soient pas interrompus. Au même moment, des garanties contre l'abus de position dominante dans l'industrie du transport aérien ont été introduites.

NOS PROCHAINES MESURES

Les expéditeurs, les communautés et les voyageurs ont tiré de grands avantages des améliorations apportées au cadre de marché. Par conséquent, le gouvernement appuie l'évaluation du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC), selon laquelle l'orientation fondamentale de la politique sur les transports demeure valide. La concurrence et les forces du marché continueront à guider l'élaboration du réseau national

de transports. Lorsque la concurrence est faible ou inexistante, l'intervention du gouvernement peut être nécessaire afin de renforcer la concurrence tout en perturbant le moins possible le cadre de marché. Ce cadre doit tenir compte des divers régimes internationaux (pour le transport aérien et maritime) et des politiques de nos partenaires internationaux (pour tous les modes). Certaines modifications sont proposées au cadre du marché canadien dans le but de le peaufiner et d'apporter d'autres améliorations. Les parties suivantes décrivent ces modifications par mode de transport.

L'industrie du transport aérien – Établir un cadre équilibré

Le défi principal auquel le gouvernement a été confronté au cours des trois années suivant l'acquisition des Lignes aériennes Canadien par Air Canada entourait le caractère adéquat de la concurrence dans l'industrie du transport aérien. La position dominante d'Air Canada au sein du marché intérieur a attiré l'attention du public sur l'importance de pouvoir choisir parmi des services et des prix concurrentiels.

Le gouvernement a compris cette question fondamentale et y a répondu en adoptant le projet de loi C-26 en juillet 2000, qui a intégré les engagements d'Air Canada relativement aux mesures visant à accroître la concurrence, à maintenir les services offerts aux collectivités et à assurer l'équité pour les employés. Ce projet de loi permettait, en vertu de la *Loi sur la concurrence*, de mettre fin à des agissements visiblement abusifs d'un transporteur dominant sur le marché et de mieux identifier les agissements anticoncurrentiels.[1] Ce projet de loi a également établi de nouveaux pouvoirs pour l'Office des transports du Canada relativement aux prix sur les routes à monopole. Le gouvernement a par la suite renouvelé la capacité de l'Office à enquêter sur de tels prix. Le projet de loi C-23, adopté en 2002, a été conçu afin d'empêcher les agissements abusifs sur le marché jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise par le Tribunal de la concurrence et prévoyait des pénalités sévères. Même si les événements du 11 septembre 2001 ont fait échec à l'intention du gouvernement de mettre à jour sa politique aérienne internationale, le gouvernement a malgré tout libéralisé la politique pour permettre à tous les transporteurs canadiens, sans restriction de nombre, de rivaliser sur un marché international, quelle que soit son importance, si les droits de trafic nécessaires sont disponibles ou peuvent être acquis.

Des points de vue éclairés et indépendants à savoir si d'autres changements étaient souhaitables ont été donnés par le Comité d'examen de la LTC. On a également demandé les conseils de l'observatrice indépendante de la transition de la restructuration de l'industrie du transport aérien, nommée le 1er août 2000 pour déterminer les répercussions générales de la restructuration de l'industrie du transport aérien. Ces conseillers ont renforcé l'opinion que les efforts continus en vue d'améliorer la concurrence doivent demeurer au centre de la stratégie du gouvernement en matière de transport aérien.

Le gouvernement souscrit à ce point de vue. À cet égard, un défi important que doivent relever les responsables de la réglementation du gouvernement consiste à établir une distinction claire entre une concurrence farouche et l'abus sur le marché. Le Tribunal de la concurrence étudie actuellement un cas qui devrait clarifier si les dispositions de la *Loi sur la concurrence* sont adéquates ou doivent être ajustées.

➜ Le gouvernement mettra à jour ses outils juridiques au besoin, afin d'assurer que les marchés de l'aviation canadiens sont concurrentiels et le demeureront, et sont à l'abri des abus.

Un deuxième défi important consiste à assurer que les petits exploitants intérieurs possèdent les outils nécessaires en vue de faire adéquatement concurrence à un grand transporteur sans toutefois pénaliser injustement ce dernier. Le gouvernement s'est déjà engagé à inclure dans la *Loi sur les aéroports au Canada* une disposition qui exige que les administrations aéroportuaires aient accès de façon concurrentielle à une infrastructure

[1] Le 16 janvier 2003, la Cour d'appel du Québec a déterminé que l'article 104.1 de la *Loi sur la concurrence* portant sur l'ordonnance provisoire s'appliquant aux agissements potentiellement anti-concurrentiels était inopérant en raison de son incompatibilité avec la *Déclaration canadienne des droits*. Le gouvernement du Canada passe actuellement en revue cette décision.

aéroportuaire essentielle. De plus, conformément aux constatations de l'observatrice indépendante de la transition,

➜ **Le gouvernement déposera des dispositions législatives pour aider les transporteurs aériens intérieurs à répondre à leurs besoins en ce qui a trait aux programmes intercompagnies, de prix communs, de prix proportionnels et de marketing de fidélisation qui sont nécessaires pour accroître la concurrence sans causer de difficultés.**

Des pressions continuent de s'exercer sur le gouvernement pour qu'il élimine les restrictions à la participation étrangère au sein des marchés nationaux et internationaux de transport aérien du Canada en permettant aux non-Canadiens d'investir davantage dans des transporteurs aériens intérieurs et aux transporteurs étrangers d'avoir un certain accès aux marchés intérieurs et un meilleur accès aux routes internationales du Canada. Certains sont d'avis que ces mesures, intégrées si possible avec les nouvelles occasions pour les transporteurs aériens canadiens, permettraient d'engendrer une plus grande concurrence au fil des ans, ce qui aiderait l'industrie à atteindre une plus grande efficience et donnerait au public voyageur plus de choix de services et de prix.

En examinant d'abord le marché intérieur, certains ont suggéré qu'une concurrence étrangère soit mise en place en permettant aux transporteurs aériens étrangers, aux entrepreneurs ou aux investisseurs d'établir ou d'acheter des exploitants aériens intérieurs au Canada ou en permettant aux transporteurs aériens internationaux étrangers d'offrir des services aériens intérieurs au Canada, en plus de leurs vols internationaux. Il s'agirait d'une étape très importante qui a peu de précédents au niveau international. Par le passé, au Canada et dans les autres pays, l'industrie nationale du transport aérien a joué un rôle unique. L'industrie du transport aérien canadien est habituellement perçue comme notre ambassadeur non officiel dans les aéroports du monde, un symbole de notre identité nationale, représentant en partie ce que signifie être Canadien. Pour des raisons comme celle-ci, on s'attend à plus de la part de cette industrie que des autres. En particulier, la loi fédérale a exigé que l'industrie demeure à 75 % propriété canadienne et soit de fait sous le contrôle canadien. Les sondages d'opinion continuent d'indiquer que, tout bien considéré, la population canadienne préfère que l'industrie du transport aérien intérieur demeure sous la propriété canadienne. Les mêmes sondages révèlent, toutefois, que la population canadienne serait prête à voir des changements dans la propriété des compagnies aériennes dansle but de bénéficier de meilleurs choix et de prix moins élevés.

Le gouvernement reconnait que, dans les circonstances appropriées, l'ouverture des marchés aériens du Canada à une participation externe accrue selon un mode réciproque pourrait instaurer une nouvelle concurrence et mener à une plus grande efficience. Comme tel, cette option nécessite un examen minutieux. Selon le gouvernement, toutefois, le temps n'est pas venu d'entreprendre cette étape. La dure réalité du marché actuel indique qu'un tel changement majeur aurait comme conséquence l'affaiblissement d'une industrie déjà vulnérable.

Partout dans le monde, la majorité des transporteurs aériens sont en crise. Les transporteurs canadiens ressentent encore les effets du ralentissement économique de l'an dernier, accentués par le déclin précipité dans le transport aérien et les coûts d'assurance qui ont grimpé après le 11 septembre 2001. La tendance à long terme parmi les passagers, y compris les personnes voyageant par affaires, est une plus grande sensibilité aux prix, ce qui exerce une pression grandissante sur les revenus des transporteurs aériens. Ces forces créent un climat d'incertitude pour tous les transporteurs aériens, mais menacent particulièrement le modèle d'entreprise des transporteurs offrant des services complets comme Air Canada. Air Canada adopte actuellement une série de mesures pour composer avec cette nouvelle réalité. Plusieurs autres transporteurs tentent d'établir et d'élargir leur propre créneau concurrentiel, sans toutefois réussir à long terme, comme le démontre la faillite de Canada 3000 en novembre 2001.

Le gouvernement est d'avis que tous les transporteurs canadiens ont besoin de plus de temps pour s'ajuster à ces conditions difficiles du marché avant d'avoir la force de rivaliser adéquatement avec les nouveaux entrants étrangers et de bénéficier de toutes les occasions de droits réciproques qui se présentent dans un cadre plus libéral.

Sur la scène internationale, le gouvernement n'est pas prêt en ce moment à donner aux transporteurs étrangers un libre accès au marché international canadien pour des raisons de principe, par souci de l'incidence sur l'industrie canadienne du transport aérien. Néanmoins, il n'y a pas de raison pour interrompre la libéralisation progressive des accords de service aérien du Canada qui est en cours depuis quelque temps. Aucun des intervenants ne remet en question les avantages de l'accord de service aérien de 1995 avec les États-Unis. Cet accord a essentiellement ouvert le marché bilatéral au libre accès des services par les transporteurs des deux pays. Le Canada a négocié des accords semblables au cours des dernières années avec certains de ses partenaires bilatéraux les plus importants, également à bon escient. Lorsque le Canada verra des avantages nets pour le pays, il tentera d'atteindre un résultat semblable dans les négociations bilatérales sur le transport aérien avec d'autres partenaires. Des droits supplémentaires, comme ceux touchant le transport de passagers ou de marchandises vers des pays tiers, seront également étudiés à des fins d'échange au cas par cas. En prenant ces décisions, le gouvernement évaluera les bienfaits de l'amélioration du service pour les collectivités canadiennes ainsi que les bienfaits de la présence d'occasions de service bien réparties et pouvant être exploitées pour l'industrie du transport aérien canadien.

➜ **Le gouvernement continuera la libéralisation progressive des accords aériens bilatéraux du Canada, en utilisant l'accord Ciels ouverts canado-américain de 1995 à titre de référence.**

Finalement, conformément à la création du poste de commissaire aux plaintes relatives au transport aérien pour aider les voyageurs à obtenir satisfaction pour leurs plaintes sur les voyages et en réponse aux recommandations de l'observatrice indépendante de la transition, le gouvernement continuera à répondre aux besoins des consommateurs qui voyagent. Le gouvernement veillera principalement à s'assurer que les renseignements sur les prix dans la publicité sur le transport aérien sont complets et ne sont pas trompeurs, que le public a un meilleur accès aux renseignements sur les tarifs aériens (les conditions de transport) et que les intérêts des passagers en ce qui concerne les conditions d'un voyage assuré aux termes d'un contrat confidentiel sont protégés. De plus, l'examen actuel de la réglementation des systèmes informatisés de réservation sera élargi afin d'évaluer jusqu'à quel point les solutions de rechange à l'utilisation normale des systèmes informatisés de réservation peuvent influer sur la concurrence entre les services aériens et si l'information des voyages par avion fournie par l'entremise des voies traditionnelles ou alternatives est présentée d'une manière qui est juste, transparente et non discriminatoire.

➜ **Le gouvernement propose de fixer des normes minimales pour les agissements commerciaux des transporteurs aériens lorsque cela est essentiel en vue de protéger les consommateurs et d'être conforme au marché entièrement déréglementé.**

Services ferroviaires marchandises

Après une analyse détaillée de la situation, le Comité d'examen de la LTC en est venu à quelques conclusions importantes au sujet du rendement du réseau ferroviaire et de l'étendue de la concurrence.

Le Comité a souligné que le réseau ferroviaire fonctionne bien pour la plupart des utilisateurs, la plupart du temps. Le Comité a remarqué que le réseau est fondamentalement concurrentiel et efficient. À l'échelle internationale, le Canada et les États-Unis se classent en tête pour ce qui est du rendement général du réseau ferroviaire. Les chemins de fer ont réalisé d'importantes améliorations sur le plan de leur rendement financier au cours des dernières années. Ces améliorations

sont en partie attribuables à l'excellent rendement de l'économie nord-américaine, mais également aux gains considérables en productivité. Le Comité n'a trouvé aucune preuve que les chemins de fer réalisent des profits excessifs.

Le Comité a également conclu que le réseau ferroviaire canadien n'est fondamentalement pas anticoncurrentiel, que l'abus au sein du marché n'est pas systémique ou généralisé et que la plupart des expéditeurs dans la majorité des marchés au Canada sont bien servis.

Selon le Comité, en général, les prix du transport de marchandises par rail dans toutes les catégories de marché à l'exception du grain sont restés les mêmes ou ont chuté depuis 1988, ce qui démontre que les chemins de fer ont partagé une partie importante de leurs gains d'efficience avec les expéditeurs.

En mai 2000, le gouvernement a annoncé des changements à ses politiques en matière de manutention et de transport du grain. Un des changements importants comprenait la transition des prix maximaux réglementés du transport de marchandises à un plafonnement des revenus que pourraient tirer le CN et le CFCP du transport réglementé du grain, y compris une réduction de 18 % des revenus tirés du grain par les chemins de fer comparativement à ceux qu'ils auraient obtenus si les politiques n'avaient pas changé.

Le gouvernement accepte les conclusions du Comité selon lesquelles le réseau de transport de marchandises par rail fonctionne généralement très bien, que les pratiques d'établissement de coûts différentiels en matière de transport ferroviaire ne sont fondamentalement pas anticoncurrentielles ou abusives et que des mesures réglementaires radicales ne sont pas nécessaires en vue d'augmenter le niveau de concurrence.

Le Comité a étudié les questions du transport de marchandises par rail et, plus particulièrement, s'il fallait améliorer les dispositions sur les droits de circulation de la *Loi sur les transports au Canada* en vue d'améliorer la concurrence dans le secteur ferroviaire. Les dispositions actuelles sur les droits de circulation permettent à un chemin de fer fédéral de demander à l'Office des Transports du Canada le droit de circuler sur les voies d'un autre chemin de fer dans le cas où les deux chemins de fer ne parviennent pas à négocier un accord commercial. L'Office peut accorder des droits de circulation et imposer des prix et des conditions, en tenant compte de l'intérêt public.

En mai 2001, l'Office a jugé qu'il n'avait pas l'autorité d'accorder des droits de circulation comprenant des droits de démarchage, à savoir le droit de prendre du trafic. L'Office, dans sa décision du 10 septembre 2002, a conclu qu'un droit de circulation statutaire est un « recours exceptionnel » qui exige une preuve réelle d'abus ou d'inefficacité du marché avant qu'une demande de droits de circulation soit accordée.*

Le Comité d'examen de la LTC a appuyé les droits de circulation, y compris le démarchage, en vue d'améliorer la concurrence des chemins de fer mais seulement à titre de mesure extraordinaire qui exige « des preuves convaincantes selon lesquelles la compagnie de chemin de fer qui assure déjà le service n'agit pas dans l'intérêt public ». Le Comité croyait que les frais d'accès devraient être « assez élevés pour que les nouveaux venus ne puissent exploiter le réseau dans lequel ils ne possèdent aucune part et pour que les propriétaires de la voie soient amenés à effectuer les investissements nécessaires pour entretenir l'infrastructure. »

En général, les expéditeurs étaient ravis que le Comité appuyait, en principe, les droits de circulation accrus. Cependant, plusieurs expéditeurs croyaient que les frais d'accès proposés par le

*La Cour d'appel fédérale est actuellement saisie de cette affaire.

Comité étaient trop élevés et, par conséquent, que la proposition globale du Comité sur les droits de circulation était irréalisable.

Pour leur part, les chemins de fer ont identifié tout un ensemble de préoccupations, y compris la perte d'efficience résultant de la réduction des densités de trafic et les difficultés pratiques pour établir un niveau équitable d'indemnisation pour la compagnie ferroviaire hôte.

Le gouvernement a étudié le rapport du Comité, mais ne pouvait pas en dégager une approche qui établirait adéquatement l'équilibre entre les préoccupations à propos de la viabilité du réseau et le besoin d'encourager le réinvestissement dans le réseau avec les préoccupations des expéditeurs à propos du niveau des frais d'accès.

Tel qu'indiqué dans le rapport du Comité, l'expérience de « l'accès libre » dans d'autres industries du réseau n'est pas directement applicable au secteur ferroviaire à cause de différences opérationnelles, techniques, financières et économiques. Le Comité a noté que la demande dans l'industrie ferroviaire est statique ou augmente lentement et il n'y a pas de technologies innovatrices qui font la promesse de réduire considérablement les coûts ou de trouver de nouvelles façons de faire des affaires.

Les droits de circulation accrus pourraient entrainer l'introduction d'inefficiences dans le réseau en divisant le trafic entre deux ou plusieurs exploitants ou en réduisant la densité et les économies d'échelle qui sont essentielles pour l'exploitation efficace d'une compagnie ferroviaire.

Le gouvernement est aussi préoccupé, tel que mentionné dans le rapport du Comité, par le niveau de surveillance réglementaire qui serait nécessaire afin de s'assurer que dans les activités quotidiennes la compagnie ferroviaire hôte a fourni un accès équitable aux trains exploités par une compagnie ferroviaire invitée réglementée en vertu des droits de circulation. Le Comité a déclaré que « les résultats escomptés d'une nouvelle réglementation doivent être évalués à la lumière des coûts réels qu'elle entrainera. » Il pourrait y avoir des coûts importants pour le gouvernement et l'industrie associés à l'application des droits de circulation et à la conformité de toute autre ordonnance de l'Office.

Le plus important, toutefois, est que la question entourant l'accroissement des droits de circulation doit être examinée dans le contexte des autres dispositions sur la « protection des expéditeurs » en place. La *Loi sur les transports au Canada* renferme des dispositions qui aident les expéditeurs à obtenir les meilleurs prix et le meilleur service des chemins de fer et à favoriser la concurrence entre les transporteurs. Ces dispositions portent notamment sur les niveaux de services, les contrats confidentiels, les taux d'interconnexion, les taux de raccordement à un lieu de correspondance et l'arbitrage. Ces dispositions sont habituellement efficaces et seront améliorées, au besoin, comme il est décrit ci-dessous.

Par conséquent, vu le manque de preuve d'un problème systémique dans l'industrie ferroviaire, les gains de productivité importants obtenus au moyen d'une approche moins interventionniste, les préoccupations pratiques au sujet des frais d'accès, le fardeau réglementaire important concernant les droits de circulation réglementés, la disponibilité d'un grand nombre d'autres recours réglementaires afin d'aborder des problèmes précis et les impacts négatifs possibles sur l'efficience du réseau, le gouvernement croit que les dispositions actuelles sur les droits de circulation devraient être maintenues.

Ces dispositions actuelles accordent à l'Office la discrétion d'imposer des droits de circulation, en prenant en considération une vaste gamme

de questions d'intérêt public, y compris le renforcement de la concurrence dans le transport ferroviaire. Les dispositions actuelles sur les droits de circulation ne représentent qu'un élément pertinent faisant partie d'un ensemble beaucoup plus vaste de recours et seront maintenues.

➜ Le gouvernement propose de maintenir les dispositions actuelles sur les droits de circulation.

Toutefois, le gouvernement partage l'avis du Comité à savoir qu'il peut y avoir des cas où les forces du marché sont inadéquates et que, dans de tels cas, les dispositions ou les recours ciblés sont nécessaires afin de protéger les utilisateurs d'un abus éventuel découlant d'une situation de domination du marché. On peut s'attendre à ce que ces dispositions augmentent davantage l'efficience des transporteurs. Le reste de cette partie souligne la position du gouvernement par rapport à des questions clés soulevées par le Comité.

La Loi permet à toute partie de se plaindre à l'Office des transports du Canada si elle n'est pas satisfaite du niveau de service assuré par une compagnie ferroviaire. Le Comité a recommandé que les dispositions actuelles soient remplacées par une exigence voulant qu'une compagnie ferroviaire comprenne, dans son tarif, le niveau de service lié à un prix publié. Les expéditeurs n'ont pas appuyé les recommandations du Comité puisqu'ils jugent que cela pourrait empêcher l'Office de rendre une décision sur la pertinence du niveau de service offert. Des préoccupations portaient également sur le côté pratique de la publication de niveaux de services valables pour les nombreux tarifs ferroviaires qui sont en place.

➜ Les dispositions actuelles sur les niveaux de services sont efficaces et le gouvernement propose de les maintenir.

Les dispositions sur l'arbitrage assurent un mécanisme de résolution de différends entre les expéditeurs et les transporteurs en ce qui concerne les prix du transport de marchandises. L'arbitre est tenu de choisir entre l'offre finale présentée par l'expéditeur ou le transporteur. Les modifications applicables au grain apportées aux dispositions sur l'arbitrage, mises en œuvre en 2000, ont ajouté un processus accéléré pour les différends dont le montant est inférieur à 750 000 $. Tout compte fait, le Comité était convaincu que les dispositions actuelles sur l'arbitrage « s'attaquent efficacement au problème de la situation dominante exercée par les transporteurs et des abus éventuels, d'une façon équitable tant pour les expéditeurs que pour les transporteurs. »

➜ Les dispositions finales actuelles sur l'arbitrage sont efficaces et le gouvernement propose de les maintenir avec des modifications mineures. Pour les différends dont le montant est inférieur à 750 000 $, l'arbitre devrait également considérer s'il y a d'autres moyens de transport efficaces, adéquats et concurrentiels qui sont disponibles. De plus, les dispositions seront modifiées pour préciser qu'un groupe d'expéditeurs peut se joindre à une procédure et soumettre une offre à l'arbitre lorsque cette offre cherche à obtenir un redressement commun, que l'arbitrage peut s'appliquer à des frais et des services accessoires comme au lavage des wagons et que d'autres personnes qui se voient imposer des frais ferroviaires, comme les exploitants de terminaux, peuvent recourir à l'arbitrage.

Les dispositions sur l'interconnexion de la Loi autorisent l'Office à établir des prix pour le trafic de correspondance d'un chemin de fer à un autre chemin de fer (« de liaison ») à l'intérieur d'une zone de 30 kilomètres du point de correspondance, à savoir un point où le trafic peut passer d'un transporteur à l'autre et vice-versa. Certains intervenants ont suggéré au Comité d'examen de la LTC que les limites d'interconnexion soient

élargies à plus de 30 kilomètres. Toutefois, le Comité a recommandé que les limites actuelles des zones d'interconnexion soient maintenues.

➜ **Le gouvernement propose de maintenir les dispositions actuelles sur l'interconnexion, tout en précisant que l'Office est autorisé à établir des prix maximums, laissant ainsi le loisir aux parties de conclure des prix moins élevés.**

La Loi permet à un expéditeur de demander des prix réglementés jusqu'à un lieu de correspondance qui se trouve au-delà de la limite de 30 kilomètres pour les prix d'interconnexion. Un expéditeur doit conclure un accord avec le chemin de fer de liaison afin de demander un prix réglementé. Le Comité a recommandé que cette exigence soit retirée et que le recours soit mis à la disposition des expéditeurs sans d'autres moyens de transport lorsque les prix sont considérablement supérieurs aux prix pour transporter la même marchandise dans des conditions semblables.

➜ **Les dispositions sur les prix réglementés jusqu'à un lieu de correspondance avec un deuxième transporteur seront améliorées en retirant l'obligation pour un expéditeur de conclure un accord avec un transporteur de liaison. Pour déterminer s'il convient d'accorder un prix de liaison réglementé à un expéditeur, l'Office serait tenu de décider si le niveau de prix proposé par la compagnie ferroviaire est beaucoup supérieur aux autres prix pour des marchandises semblables transportées dans les mêmes conditions et si d'autres options de transport sont possibles. L'Office recevrait des directives quant à l'établissement des prix de liaison réglementés.**

En vertu de la loi actuelle, l'Office doit être convaincu qu'un expéditeur subirait un « préjudice commercial important » avant d'imposer un recours réglementaire en ce qui concerne les prix ou les services, comme des prix de ligne ou des niveaux de service concurrentiels. Le Comité a recommandé que cette disposition soit abrogée, car elle est axée sur l'expéditeur et non sur le comportement du transporteur.

➜ **Le gouvernement propose de retirer l'exigence que l'Office détermine si l'expéditeur subirait un « préjudice commercial important » avant de donner à l'expéditeur l'accès à un recours réglementaire contre un transporteur.**

La Loi exige également que les prix ou les conditions de services imposées par l'Office sur les transports ferroviaires soient « commercialement équitables et raisonnables pour toutes les parties ». Le Comité a recommandé que cette disposition soit maintenue puisqu'elle peut contribuer à prévenir un résultat déraisonnable dans certaines circonstances.

➜ **Le gouvernement propose de maintenir la disposition exigeant que les prix et les conditions de services prescrits par l'Office soient « commercialement équitables et raisonnables pour toutes les parties ».**

Après de longues consultations, le gouvernement a annoncé des changements importants aux politiques en matière de manutention et de transport du grain en mai 2000. Ces changements comprenaient le remplacement des prix maximaux réglementés par un plafonnement des revenus que tirent les chemins de fer du transport du grain réglementé et l'application progressive d'un système d'adjudication par la Commission canadienne du blé pour le grain transporté aux ports canadiens de l'Ouest. Les réformes de la politique visaient à ce que le système devienne plus commercial. Le Comité a également recommandé que le

système soit davantage axé sur les forces du marché, ce qui pourrait entraîner la suppression du revenu maximal. De plus, le Comité a recommandé que la fermeture des voies d'évitement que les producteurs peuvent utiliser pour charger les wagons fasse l'objet d'un avis officiel.

➜ **Le gouvernement continuera à suivre les répercussions de ses réformes sur la politique sur le grain de 2000 avant de prendre des décisions sur d'autres changements en matière de politique.**

➜ **Le gouvernement propose de modifier la *Loi sur les transports au Canada* pour que les compagnies ferroviaires soient tenues de publier une liste des voies d'évitement que les producteurs de grain peuvent utiliser pour charger les wagons de producteurs et de donner un préavis de 60 jours avant de mettre ces voies hors service.**

Services ferroviaires voyageurs

Conformément aux engagements du discours du Trône de 2002 pour réduire la congestion dans nos villes et les embouteillages dans nos axes commerciaux, le gouvernement du Canada introduira des mesures législatives qui bénéficieront aux services ferroviaires voyageurs.

VIA Rail

VIA Rail a été constituée en société en 1977 en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*. Contrairement à d'autres sociétés d'État, VIA n'a pas sa propre loi. À l'appui de l'engagement du gouvernement de revitaliser le réseau ferroviaire national de transport des voyageurs, une loi sera déposée pour confirmer et continuer le mandat, la structure, les pouvoirs et l'exploitation actuels de VIA.

➜ **Le gouvernement propose d'établir le mandat de VIA Rail dans la loi.**

Services ferroviaires voyageurs financés par l'État

Reconnaissant les avantages publics des services ferroviaires voyageurs financés par l'État et considérant que ces services sont essentiellement mandatés par le gouvernement et, par conséquent, que les entités d'exploitation pourraient faire face à des difficultés lors de la négociation si elles sont sur le même pied d'égalité que les compagnies ferroviaires hôtes, le gouvernement propose qu'un nouveau recours soit fourni afin d'améliorer l'accès à l'infrastructure ferroviaire pour les services voyageurs financés par l'État à des conditions commercialement raisonnables. VIA Rail, les administrations de trains de banlieue et d'autres exploitants de services voyageurs financés par l'État seraient fortement encouragés à conclure des ententes commerciales avec les propriétaires d'infrastructures. Lorsque les négociations commerciales seront infructueuses, les modifications proposées à la *Loi sur les transports au Canada* fourniraient un recours précis.

➜ **Le gouvernement propose de modifier la *Loi sur les transports au Canada* pour permettre à des fournisseurs de services ferroviaires voyageurs qui sont subventionnés par l'État de demander, lorsque les négociations commerciales sont infructueuses, l'arbitrage à l'Office des transports du Canada dans un délai raisonnable, pour les conditions d'exploitation sur les lignes de chemin de fer fédérales, y compris les droits et les frais de *service* exigés par la compagnie ferroviaire hôte.**

Dans l'intérêt d'une transparence accrue et parce que les contrats de trains de banlieue sont passés par des organismes publics, le Comité d'examen de la LTC a recommandé que ces contrats soient rendus publics. Le gouvernement accepte la recommandation et propose de l'étendre à VIA Rail.

➜ **Le gouvernement propose que les futurs contrats conclus avec des fournisseurs de services ferroviaires voyageurs financés par l'État soient rendus publics. Les ententes existantes seraient aussi rendues publiques à moins qu'une des parties puisse établir, à la satisfaction de l'Office, que le contrat renferme des renseignements de nature commerciale sensibles dont la divulgation lui causerait un préjudice.**

Corridors ferroviaires urbains excédentaires

Préserver les corridors ferroviaires excédentaires pour qu'ils soient utilisés ultérieurement par le transport en commun est une préoccupation potentielle dans les grands centres urbains. Une ligne de chemin de fer qui n'est plus nécessaire pour le transport des marchandises doit d'abord être offerte en vue de son exploitation continue. Elle peut ensuite être offerte aux gouvernements pour un prix qui n'est pas plus élevé que la valeur nette de récupération (VNR). Le gouvernement propose de retenir cette approche pour l'évaluation des corridors. Les sociétés de transport en commun, qui dans certains secteurs urbains desservent plusieurs municipalités, n'ont pas le droit de recevoir de telles offres. Dans l'intérêt de la protection des corridors qui pourraient être nécessaires au transport en commun, le gouvernement accepte la recommandation du Comité d'examen de la LTC de modifier la loi pour exiger qu'une offre de vente soit faite aux sociétés de transport en commun avant d'être faite aux administrations municipales.

Les dispositions actuelles sur l'abandon n'incluent pas, techniquement, les gares de voyageurs, les « épis » ou les « voies de service », qui sont parfois assez longs pour être utiles aux trains de banlieue. Le gouvernement propose que les compagnies ferroviaires soient obligées d'offrir ces tronçons de voie et ces gares de voyageurs aux gouvernements et aux sociétés de transport en commun avant de les abandonner.

➜ **Le gouvernement propose que le processus d'abandon des voies ferrées comprenne une offre de vente aux sociétés de transport en commun avant les administrations municipales.**

➜ **Le gouvernement propose que les chemins de fer soient obligés d'offrir les épis et les voies de service dans les secteurs urbains et les gares de voyageurs aux gouvernements et aux sociétés de transport en commun, pour au plus la valeur nette de récupération, avant de les abandonner.**

Détermination de la valeur nette de récupération

La Loi requiert que, lorsque aucun intérêt n'a été exprimé pour l'achat d'une ligne en vue de la continuation de l'exploitation ferroviaire, une compagnie ferroviaire doit alors offrir de transférer ses intérêts dans la ligne aux gouvernements pour au plus la valeur nette de récupération (VNR). Un gouvernement intéressé par l'achat d'une ligne doit aviser la compagnie ferroviaire par écrit qu'il accepte l'offre. Si les deux parties ne peuvent pas s'entendre sur la VNR de la ligne, l'une des deux peut faire une demande à l'Office pour la détermination de la VNR. En d'autres termes, un gouvernement est obligé d'accepter une offre d'achat et de s'y lier sans d'abord connaître le prix d'achat.

Le gouvernement propose de modifier ces dispositions pour améliorer les dispositions de notification dans l'ensemble du processus et pour permettre au gouvernement ou aux sociétés de transport en commun d'obtenir la VNR de l'Office lorsqu'il reçoit une offre d'une compagnie ferroviaire et avant qu'il se lie à une offre d'achat. La détermination de l'Office donnerait au gouvernement ou à la société de transport en commun les renseignements nécessaires pour décider si l'achat de la ligne l'intéresse.

Ces nouvelles dispositions seraient surtout utiles dans des secteurs urbains où le potentiel d'utilisation des corridors ferroviaires urbains comme solution de rechange est le meilleur.

➜ **Le gouvernement propose que les dispositions de transfert et d'abandon des lignes de la *Loi sur les transports au Canada* obligent les compagnies ferroviaires à fournir un avis aux gouvernements, aux sociétés de transport en commun et à l'Office des transports du Canada à certaines étapes du processus.**

➜ **Le gouvernement propose que les gouvernements et les sociétés de transport en commun puissent obtenir une détermination de valeur nette de récupération de l'Office après avoir reçu une offre d'une compagnie ferroviaire et avant de s'engager dans une offre d'achat.**

Autres questions

Lignes données à bail

Les obligations d'une compagnie ferroviaire en vertu de la Loi prennent fin lorsqu'une ligne est transférée conformément au processus d'abandon précisé dans la Loi, y compris les lignes qui sont transférées par bail. Cela signifie que les exploitants de chemins de fer d'intérêt local ou les gouvernements n'ont pas l'occasion d'acquérir une ligne donnée à bail qui revient au chemin de fer cédant, si le chemin de fer ne reprend pas son service sur la ligne. Cela voudrait également dire que le CN et le CFCP ne sont pas tenus de débourser 10 000 $ le mille pour les lignes tributaires du transport du grain données à bail qui leur reviennent.

➜ **Pour les lignes à bail qui reviennent au chemin de fer cédant et sur lesquelles le chemin de fer cédant ne reprend pas son service, le gouvernement propose de modifier la Loi afin de prévoir les éléments suivants :**

- avant que le chemin de fer cédant abandonne la ligne, il doit être annoncé que la ligne est à vendre sur une base commerciale et si une vente n'a pas lieu, le chemin de fer doit l'offrir aux gouvernements;
- si la ligne est tributaire du transport du grain, le chemin de fer cédant doit payer annuellement 10 000 $ le mille sur trois ans aux municipalités locales.

Bruit des chemins de fer

À la fin des années 1990, l'Office s'est engagé activement dans la résolution des plaintes relatives au bruit entre les compagnies ferroviaires et les propriétaires de terrains adjacents, principalement dans des zones résidentielles urbaines. Toutefois, en décembre 2000, la Cour d'appel fédérale a jugé que l'Office n'est pas habilité à traiter de telles plaintes découlant des opérations d'un chemin de fer réglementé par le gouverne ment du Canada en vertu de la Loi.

L'Association des chemins de fer du Canada et le Canadien Pacifique ont depuis établi des mécanismes volontaires avec la Fédération canadienne des municipalités afin de traiter des plaintes relatives au bruit et autres plaintes découlant de la proximité de chemins de fer en exploitation. Toutefois, le gouvernement désire s'assurer que

l'Office a le pouvoir de traiter les plaintes relatives au bruit si un accord conclu à l'amiable est impossible. L'Office est bien placé pour trouver un juste milieu entre les besoins opérationnels des compagnies ferroviaires et les résidants du voisinage qui ont comme attente légitime de ne pas subir de dérangements inutiles et évitables.

➜ **Le gouvernement propose de modifier *Loi sur les transports au Canada* pour exiger que les chemins de fer réduisent au maximum les effets nuisibles du bruit lors de la construction ou de l'exploitation du chemin de fer, en prenant en considération les besoins opérationnels et de service des chemins de fer et les intérêts des collectivités touchées.**

➜ **Le gouvernement propose que l'Office se voit accorder le pouvoir en vertu de la Loi :**

- d'élaborer des lignes directrices publiques, en consultation avec les parties concernées pour expliquer les éléments qu'il considérera lorsqu'il prendra une décision sur les plaintes relatives au bruit et afin d'élaborer des mesures de collaboration pour la résolution de telles plaintes;
- d'obliger un plaignant à démontrer à l'Office qu'il a eu recours à toute les mesures volontaires ou en collaboration avant que l'Office étudie la plainte;
- d'examiner les plaintes relatives au bruit et d'obliger une compagnie ferroviaire à prendre des mesures dans la construction ou l'exploitation qui sont, selon l'Office, raisonnables afin de réduire au maximum les effets nuisibles du bruit en prenant en considération les exigences des opérations et des services des chemins de fer et les intérêts des collectivités touchées.

Les transporteurs routiers – Établir un cadre nord-américain

L'industrie canadienne du camionnage œuvre dans un marché continental nord-américain et est un élément clé qui a permis à l'économie canadienne de profiter des avantages de l'ALENA. L'élimination de facteurs systémiques et institutionnels, comme des incohérences dans les normes et les règlements, est essentielle en vue de maintenir le transport continu des marchandises à travers les frontières internationales et entre les provinces et les territoires. Le Comité d'examen de la LTC et plusieurs intervenants ont incité les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à prendre des mesures en vue d'assurer l'uniformité des règlements et le traitement uniforme du camionnage extraprovincial entre les divers secteurs de compétence pour assurer que des progrès sont réalisés vers un marché véritablement continental.

Le gouvernement est d'accord avec le Comité sur la nécessité d'un cadre cohésif pour régir les multiples composantes du secteur du camionnage, y compris un régime national pour le camionnage au sein duquel les transporteurs extraprovinciaux sont traités de façon uniforme au Canada, de manière à respecter les regimes de camionnage de nos partenaires de l'ALENA. L'ALENA renferme des mécanismes officiels en vue de résoudre les questions de compatibilité en ce qui concerne les normes sur le camionnage.

Les modifications à la *Loi sur les transports routiers* (adoptées en juin 2001) donnent au gouvernement du Canada un outil puissant en vue d'établir un régime national, à l'aide de dispositions en vue de :

- créer un régime national de rendement en matière de sécurité, fondé sur les cotes de sécurité nationales pour les transporteurs appliquées de façon uniforme, qui serait administré par les provinces;
- permettre la réglementation fédérale directe des normes de sécurité des transporteurs;
- permettre au ministre fédéral des Transports de conclure des accords officiels avec d'autres pays en vue d'harmoniser ou de reconnaître mutuellement les normes des transporteurs;
- permettre la réglementation fédérale des conditions de transport des camions.

Le Conseil des Ministres responsables des transports et de la sécurité routière est parvenu à un consensus en septembre 2002 concernant la norme nationale sur les cotes de sécurité. Les provinces et les territoires établissent, à l'heure actuelle, un régime de cotes de sécurité pour les transporteurs qui est conforme aux normes nationales afin que les modifications à la *Loi sur les transports routiers* puissent être promulguées lorsque ces régimes provinciaux et territoriaux seront en place, ce qui est prévu pour 2003.

➜ Le gouvernement continuera d'assumer son leadership afin qu'un régime national uniforme sur les cotes de sécurité soit mis en place.

➜ Le gouvernement continuera à rechercher une compatibilité accrue dans les normes nord-américaines par le biais des mécanismes actuels de l'ALENA et des accords bilatéraux.

Une des questions clés concernant la sécurité des transporteurs routiers demeure la limite appropriée qui doit être imposée sur les heures de service des conducteurs de véhicules commerciaux. Après l'examen de la question par le Comité permanent des transports de la Chambre des communes, les ministres des Transports et de la Voirie fédéral, provinciaux et territoriaux se sont entendus en septembre 2002 sur les changements proposés à la norme nationale.

➜ Le gouvernement continuera à collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux en vue d'assurer qu'un régime national uniforme sur les heures de service est mis en place.

L'industrie du transport par autocar – Établir un cadre uniforme

Dans la *Loi de 1987 sur les transports routiers*, le gouvernement du Canada a délégué aux provinces et aux territoires la réglementation des entreprises extraprovinciales de transport par autocar. Il existe actuellement des incohérences entre les divers régimes provinciaux-territoriaux, dont la plus importante demeure les règles d'entrée sur le marché. Certaines provinces conservent la réglementation des routes et des services des transporteurs qui assurent des services réguliers alors que d'autres ont éliminé de tels règlements. Des différences existent également pour ce qui est de l'entrée des transporteurs qui offrent des services d'affrètement.

Le Comité d'examen de la LTC a conclu que ce régime fragmenté était une source de préoccupation et a reconnu un choix politique entre le statu quo et la loi fédérale en vue de déréglementer les transporteurs extraprovinciaux. Comme le ministre des Transports avait demandé au Comité sénatorial permanent des transports et des communications d'examiner les questions relatives aux autocars, le Comité d'examen hésitait à formuler une recommandation à cet égard.

Le gouvernement est préoccupé par le cadre fragmenté du marché dans l'industrie du transport par autocar. Depuis 1994, les ministres des Transports qui se sont succédés ont préconisé la création d'un régime national de réglementation uniforme et l'élimination des contrôles de l'entrée sur le marché, des prix et du service et ont cherché un consensus avec les provinces, l'industrie et le public au sujet d'un calendrier de mise en œuvre d'un tel régime. Même si la plupart des provinces, des territoires et des intervenants conviennent que la réglementation des services d'autocar réguliers pourrait être simplifiée et que les services d'autocar affrétés pourraient être déréglementés, il n'y a pas d'entente sur l'élimination complète des contrôles économiques.

Parmi les éléments clés soulevés dans le cadre de ce débat on retrouve la disponibilité des services d'autocars réguliers aux communautés rurales et l'interfinancement possible des routes peu achalandées par les routes où le trafic est dense d'un côté, et l'impact de la réglementation sur la prestation rentable et innovatrice de services d'autobus à toutes les régions de l'autre.

En décembre 2002, le Comité sénatorial permanent a déposé son rapport sur les questions de transport par autocar qui contient des recommandations dans plusieurs domaines. La principale recommandation préconise la libéralisation, à l'échelle nationale, des contrôles économiques d'entrée sur le marché au moyen de l'inversion du fardeau de la preuve. Présentement, dans la plupart des provinces qui maintiennent des contrôles économiques, un demandeur doit, afin d'offrir un nouveau service, prouver que le service est dans l'intérêt public. Dans le cadre d'un régime d'inversion du fardeau de la preuve, les demandes de nouveaux services seront approuvées automatiquement à moins que les opposants puissent prouver que le fait d'acquiecer à la demande ne serait pas dans l'intérêt public. Un régime d'inversion du fardeau de la preuve assouplit, mais n'élimine pas totalement, les contrôles économiques.

Afin d'atténuer les pressions sur les services ruraux à faible trafic qui seraient probablement créés par la libéralisation de l'entrée sur le marché, le Comité a recommandé aussi qu'un fonds transitoire de subvention de 30 millions $ soit établi pour chacune des cinq premières années suivant l'adoption de l'inversion du fardeau de la preuve. Le fonds doit être utilisé pour aider à établir des services d'autobus locaux dans les secteurs ruraux où un autre niveau de gouvernement et/ou une entreprise locale désire co-investir.

Le Comité a recommandé qu'un examen de l'impact du régime d'inversion du fardeau de la preuve soit effectué après cinq ans pour déterminer si d'autres mesures réglementaires seraient appropriées.

➜ **Le ministre des Transports examine les recommandations de décembre 2002 sur les questions de transport par autocar, y compris l'accès à des services dans les secteurs ruraux et les petites**

collectivités, et il consultera ses collègues provinciaux et territoriaux ainsi que les intervenants en temps opportun.

Transport maritime international

Les efforts internationaux constituent un élément essentiel de l'établissement d'une politique de transport maritime au Canada. Les initiatives d'organismes comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation maritime internationale (OMI) ont permis au Canada de demeurer à l'avant-plan dans l'élaboration des politiques économiques en ce qui concerne l'industrie du transport maritime. Le Canada contribue activement au Fonds international d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de 1992, une organisation intergouvernementale qui verse des indemnisations pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures persistents à la suite de déversements de pétroliers comme le *Prestige* qui a coulé en novembre 2002 au large des côtes de la Galicie au nord-ouest de l'Espagne. Les accidents comme celui du *Prestige* illustrent bien les nombreux intervenants dans le transport maritime international et l'importance de participer à diverses tribunes internationales sur le transport maritime pour l'élaboration de politiques qui aident à protéger l'environnement et l'économie du Canada contre de tels accidents.

Transports Canada participe aussi aux travaux de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) qui a entrepris récemment un examen des pratiques actuelles liées au transport de marchandises par voie maritime. La disparité des lois nationales et la fragmentation des conventions internationales dans ce domaine ont occasionné d'importantes lacunes qui font obstacle à la libre circulation des marchandises et augmentent le coût des transactions.

La majorité du transport maritime international de marchandises par conteneurs relève des compagnies de navigation qui appartiennent à diverses conférences maritimes. Ces dernières sont essentiellement des associations de transporteurs maritimes qui ont pour but ou comme effet de réglementer les prix et les conditions de transport maritime parmi les compagnies membres. Tout comme les États-Unis et d'autres pays, le Canada soustrait ces accords à l'application des dispositions législatives sur la concurrence au moyen de *la Loi dérogatoire de 1987 sur les conférences maritimes*. En 1999, Transports Canada a débuté l'examen de cette loi, qui a mené à plusieurs modifications de libéralisation, qui sont entrées en vigueur en janvier 2002.

En 2001, le Comité d'examen de la LTC a accepté les arguments selon lesquels l'effet dominant des conférences est d'inhiber les gains d'efficience en matière de coûts et de monter les prix et a recommandé une mesure multilatérale en vue de retirer les exemptions. À l'heure actuelle, Transports Canada en est à l'étape préliminaire d'élaborer une stratégie afin de suivre les répercussions des modifications récentes et a pris des mesures pour évaluer, à l'échelle internationale, ce que l'on pense de la recommandation du Comité d'examen de la LTC.

➜ **Transports Canada continuera de contribuer à l'élaboration de la politique du transport maritime international en participant à des tribunes internationales.**

➜ **Transports Canada suivra les répercussions de la *Loi dérogatoire sur les conférences maritimes de 2002*, et ses effets sur la concurrence.**

Études sur les avantages de l'industrie maritime

Le transport maritime fait partie intégrante du réseau de transport du Canada et est vital pour l'économie du pays. Il facilite le commerce national et international et est essentiel à la compétitivité de l'industrie canadienne. Pourtant, aucun examen n'a jamais porté sur les avantages qu'en retire le Canada.

Pour analyser l'importance et la valeur du transport maritime dans l'économie canadienne, Transports Canada s'associera aux principales associations maritimes du Canada pour examiner les avantages du transport maritime. Cet examen portera sur les services maritimes et les services connexes au Canada, y compris le transport des marchandises et des passagers, les activités de transbordement ainsi que l'entreposage et la manutention des produits. Ce sera un examen d'une grande portée qui s'intéressera à des aspects comme les répercussions du transport maritime sur l'environnement et la sécurité, et à la contribution de l'industrie maritime à la compétitivité de l'industrie canadienne.

➜ **En collaboration avec l'industrie, Transports Canada participera à un examen des avantages du transport maritime et sa contribution à la compétitivité de l'industrie canadienne.**

Questions multimodales

Diverses questions relatives au marché touchant à plus d'un mode de transport doivent également être traitées. Cette partie présente les orientations stratégiques futures en ce qui concerne les fusions et les acquisitions dans le secteur des transports, les données pour prendre les décisions, le transport accessible et les langues officielles.

Fusions et acquisitions dans le secteur des transports

Dans le secteur des transports aériens et ferroviaires, un ou deux transporteurs importants dominent le marché, et de nombreux petits transporteurs servent le reste du marché. En Amérique du Nord, les fusions et les acquisitions ont été courantes dans ces secteurs pour regrouper les transporteurs les plus faibles, réduire la capacité excédentaire et améliorer l'efficience et la rentabilité. En 2000, le Canada a adopté un processus d'examen révisé pour les transporteurs aériens. Dans d'autres modes, les fusions suivent les procédures de la *Loi sur la concurrence* seulement. L'association proposée entre Canadien National et Burlington Northern Santa Fe en 2000 a mis en évidence le manque d'une tribune publique au Canada pour étudier les propositions de transactions de transport importantes.

Le Comité d'examen de la LTC a noté que la portée du processus d'examen en vertu de la *Loi sur la concurrence* est limitée à des questions sur la concurrence et ne donne aucunement l'occasion d'étudier des questions nationales vastes ou des questions d'intérêt public. En soulignant que « le processus n'est, par la force des choses, ni transparent ni public », le Comité a proposé qu'un processus d'examen se rapportant spécifiquement aux transports soit établi afin d'examiner des questions nationales ou d'intérêt public pouvant être

soulevées à la suite des propositions de fusion, principalement en raison des pressions croissantes pour l'intégration du réseau ferroviaire en Amérique du Nord.

Le gouvernement est d'accord avec cette analyse et propose d'adopter une variante de cette recommandation, voulant qu'un processus révisé pour les transporteurs aériens soit appliqué aux fusions dans tous les modes de compétence fédérale au-dessus d'un seuil précis.

➜ **Le gouvernement propose qu'un nouveau processus soit mis en place afin d'examiner des propositions de fusion ou d'acquisition importantes au-dessus d'un seuil précis concernant des transporteurs ou des fournisseurs de services de transport de compétence fédérale. Le nouveau processus constituerait un prolongement du processus d'examen des fusions actuel adopté en 2000 pour les transporteurs aériens.**

➜ **Un avis sur les transactions proposées concernant des engagements en matière de transport devant être fourni au Commissaire de la concurrence serait également donné au ministre des Transports. Le ministre serait habilité à nommer une personne pour examiner la transaction proposée lorsqu'il détermine que la proposition soulève des questions d'intérêt public suffisantes en ce qui concerne le transport national.**

➜ **Le ministre des Transports recevrait les recommandations du Commissaire de la concurrence, y compris les mesures proposées, avant d'effectuer une recommandation au Cabinet.**

Données pour prendre les décisions

L'élaboration d'une saine politique publique viable, la capacité du gouvernement de jouer son rôle de surveillance et l'administration des programmes gouvernementaux nécessitent tous des données fiables qui décrivent le réseau de transport et son utilisation. Le Comité d'examen de la LTC et l'observatrice indépendante de la transition vers la restructuration de l'industrie du transport aérien ont recommandé que le gouvernement améliore l'information disponible à des fins d'analyse de politique par le gouvernement, l'industrie et le public concerné. Ils ont proposé d'élargir la collecte et la diffusion de données sur les transports et d'élaborer de nouvelles procédures afin de refléter les progrès dans le secteur des transports et dans la technologie de gestion des données.

La collecte de données doit être élargie à certains égards afin de refléter l'évolution des activités et des programmes de transport. Par exemple, la commercialisation de l'ancienne infrastructure publique a rendu moins accessibles les données opérationnelles qui auparavant étaient des données internes du gouvernement et qui sont essentielles pour surveiller efficacement l'intégrité du réseau de transport. En même temps, les procédures de collecte de données doivent être rendues plus efficientes, en tirant profit des progrès en matière de technologie de traitement des données et en minimisant les fardeaux pour ceux qui fournissent ces données. Par exemple, une collaboration accrue entre les organismes fédéraux qui font la collecte des mêmes données ou de données semblables réduirait le fardeau pour l'industrie. D'un autre côté, des changements dans les procédures sont également nécessaires afin d'assurer que les données exigées sont bel et bien présentées et sont fiables, y compris des pénalités efficaces pour la non-conformité.

➜ **Le gouvernement propose de modifier les dispositions de *la Loi sur les transports au Canada* sur la collecte des données afin d'assurer la disponibilité d'informations conformes et pratiques sur les diverses composantes du réseau de transport.**

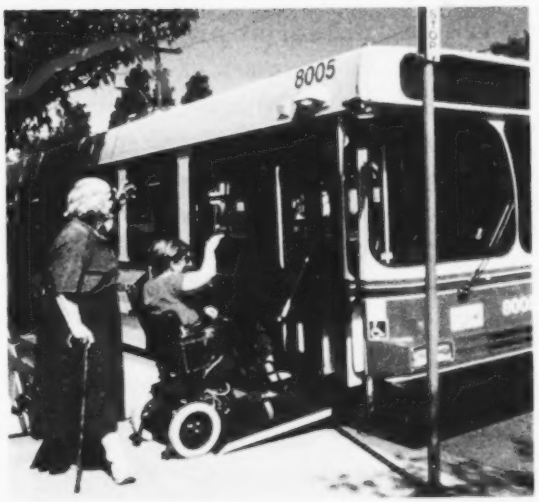
Transport accessible

La politique du gouvernement vise à faire en sorte que les obstacles abusifs aux possibilités de déplacement des personnes ayant une déficience soient éliminés des services et des installations de transport réglementés par le gouvernement du Canada. Afin d'atteindre cet objectif, les instruments et les initiatives suivants ont été mis en place :

- Des dispositions de la *Loi sur les transports au Canada* autorisent l'Office des transports du Canada à régler des plaintes individuelles;
- Afin de résoudre les questions systémiques, l'Office a recours aux règlements, codes de pratiques et normes concernant l'accessibilité dans le transport aérien, ferroviaire et maritime et au Comité consultatif de l'Office afin de faciliter la consultation avec les intervenants sur les besoins et les questions de transport accessible;
- Transports Canada a établi un code de pratiques et un mécanisme de résolution des différends pour le transport par autocar et appuie un programme de recherche et de développement sur le transport accessible;
- Un Comité consultatif sur le transport accessible du Ministère tient des consultations régulières avec les intervenants au sujet des besoins et des questions sur le transport accessible et élabore un plan intitulé « Orientations stratégiques » afin de guider l'établissement d'un cadre national sur le transport accessible à long terme.

➜ **Le gouvernement évaluera l'incidence des dispositions législatives actuelles et des codes de pratiques et déterminera si d'autres mesures sont nécessaires en vue d'améliorer l'accès au réseau de transport réglementé par le gouvernement fédéral.**

Le gouvernement est au courant des besoins de mobilité de la population vieillissante du Canada, qui représente 12 % de la population totale à l'heure actuelle et représentera environ 23 % en 2041. Transports Canada évaluera le plan « Orientations stratégiques » élaboré par le Comité consultatif sur le transport accessible du Ministère et examinera les défis que doit relever la population canadienne vieillissante en matière de mobilité dans l'élaboration d'une stratégie fédérale à long terme en vue d'un réseau de transport accessible.



➜ **Le gouvernement collaborera avec les personnes ayant une déficience, les personnes âgées et l'industrie du transport afin d'élaborer une stratégie fédérale multimodale à long terme en vue d'améliorer l'accessibilité du réseau national de transport.**

Médiation

Le Comité d'examen de la LTC a appuyé l'utilisation d'un processus de rechange de résolution des différends en ce qui concerne les affaires qui relèvent de l'Office, tout en notant que cela est conforme au but de parvenir à des solutions négociées plutôt qu'à des résultats réglementaires, là où cela est possible.

La médiation peut aider les parties à résoudre leurs différends d'une façon plus simple, plus rapide, moins litigieuse et couteuse. Elle peut aussi réduire l'écart entre les parties avant que l'Office exerce son rôle d'adjudication. De plus, après le différend, les parties d'une entente conclue par médiation sont généralement plus déterminées à la mettre en œuvre et ont une meilleure relation.

➜ **Le gouvernement propose de modifier la *Loi sur les transports au Canada* pour donner à l'Office des transports du Canada le pouvoir d'exercer une médiation en ce qui concerne les affaires qui sont de sa compétence tout en assurant des garanties adéquates pour maintenir son rôle quasi-judiciaire.**

Dualité linguistique

En plus des informations sur la sécurité qui doivent être dispensées aux passagers dans les deux langues officielles dans les modes de transport sous juridiction fédérale, certains transporteurs de passagers et autres entités de transport sont assujettis à la *Loi sur les langues officielles*. Ainsi, Air Canada et ses filiales, de même que VIA Rail doivent offrir leurs services dans la langue préférée de leurs clients là où il y a une demande importante.

➜ **Le gouvernement continuera d'aborder le respect des dispositions de la *Loi sur les langues officielles* en exerçant la surveillance appropriée et en discutant des mesures de mise en application qui pourraient améliorer la situation.**

CHAPITRE 4
Infrastructure

Il est essentiel d'assurer le niveau nécessaire d'investissement dans notre réseau de transport national dans un monde globalisé et une société de plus en plus urbanisée. Le gouvernement du Canada joue un rôle important dans l'établissement de conditions appropriées pour encourager les investissements dans l'infrastructure de transport qui sert l'intérêt public national et améliore la qualité de vie dans nos communautés.

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement a modifié fondamentalement le milieu macro et micro économique des investissements dans les infrastructures de transport. La réduction du déficit et la réduction de la dette nationale, de l'inflation et des taux d'intérêt ont créé un climat propice aux investissements à long terme, y compris dans les infrastructures de transport. De plus, les changements fondamentaux apportés à plusieurs éléments du réseau de transport national, notamment la régie des ports et des aéroports relevant de la compétence du fédéral, ont fait beaucoup pour stimuler les investissements dans les installations et inciter les intervenants à participer plus directement à la prise de décisions.

Pour ce qui est de l'avenir, le gouvernement s'engage à maintenir un climat favorable aux investissements dans les infrastructures. Il terminera aussi le programme de commercialisation et de cession des ports et des aéroports là où cela est possible, peaufinera le régime de régie selon les expériences récentes et explorera de nouvelles avenues pour le développement commercial de l'infrastructure et des services de transport.

En même temps, le gouvernement reconnait que ce ne sont pas toutes les infrastructures de transport qui ont un régime en place pour leur permettre d'être essentiellement autonomes. Le gouvernement est d'accord avec la déclaration faite par le Comité d'examen de la LTC disant que l'infrastructure de transport ne peut être limitée aux éléments capables de recouvrer intégralement leurs coûts. Le Canada fait face à d'énormes pressions de financement des infrastructures dans des zones urbaines et rurales. Le gouvernement voit qu'il est utile d'explorer, avec les provinces, les territoires et les autres parties intéressées de nouveaux mécanismes pour s'employer à réduire ces pressions au cours des prochaines années. Parallèlement, il a l'intention de continuer à jouer un rôle lorsqu'il s'agira de faire des investissements stratégiques et sélectifs, en collaboration avec ses partenaires publics et privés, à l'appui d'un réseau de transport efficient, sécuritaire et écologique.

Finalement, le gouvernement continuera de traiter de la question d'accès raisonnable au réseau de transport national pour les communautés éloignées, reconnaissant que dans plusieurs cas, la

fourniture de services et d'installations sera la responsabilité des parties autres que le gouvernement du Canada.

NOS RÉALISATIONS ET NOS ENGAGEMENTS RÉCENTS

Au cours des années 1990, nous avons assisté à des changements majeurs dans plusieurs éléments du réseau de transport national qui relevaient autrefois du gouvernement du Canada. De nouvelles entreprises commerciales furent établies pour prendre en charge l'exploitation afin de mieux contrôler les coûts, attirer les investissements et améliorer l'efficience de l'infrastructure de transport. Des administrations aéroportuaires d'intérêt local et d'autres entités de transport exploitent maintenant 25 des 26 aéroports du Réseau national d'aéroports (RNA) et d'autres ententes de cession ont été conclues pour la plupart des aéroports qui étaient anciennement exploités par le gouvernement du Canada. Des administrations portuaires canadiennes exploitent 19 ports qui sont la propriété du gouvernement du Canada. NAV Canada, qui a acheté les installations de l'aviation civile du gouvernement, exploite les services de navigation aérienne et est la seule entreprise privée de navigation aérienne dans le monde.

Ces nouveaux modèles de commercialisation ont des caractéristiques communes :

- *Sans but lucratif* : Les entreprises commerciales sont des sociétés sans but lucratif, une caractéristique qui contribue à faire contre-poids au pouvoir de marché que les exploitants de ces installations pourraient autrement exercer.
- *Autonomie financière* : Elles sont autonomes en ce qui concerne l'établissement des prix, les décisions d'investissement et le financement d'investissements à partir de leurs revenus ou droits d'exploitation ou au moyen d'émissions obligataires. Cela garantit que ces éléments de l'infrastructure de transport du Canada répondent aux demandes de service des utilisateurs présents et futurs sur une base d'autonomie financière.
- *Nouvelles structures de régie* : Des représentants de la communauté et des intervenants sont choisis pour siéger aux conseils d'administration et l'obligation de rendre compte pour les décisions majeures est prescrite par l'entremise de différents instruments. Le gouvernement conserve l'autorité réglementaire de la sécurité, de la sûreté et de la protection environnementale.

Notre expérience avec certains de ces nouveaux modèles est relativement récente, mais les preuves ont amplement démontré qu'ils produisent des résultats positifs. Ils ont libéré le potentiel économique d'installations autrefois exploitées par le fédéral : plus de 5 milliards $ ont été investis dans les projets d'immobilisations des aéroports; 16 des 19 administrations portuaires canadiennes prévoient près de 700 millions $ en dépenses d'immobilisations au cours de la période 2002-2006; NAV Canada a investi plus de 600 millions $ dans la nouvelle technologie et la Corporation de gestion de la voie maritime du Saint-Laurent a réduit ses coûts sous les niveaux prévus, ce qui lui a permis d'offrir des rabais de péage en 2001et 2002.

Les améliorations aux services sont évidentes : la sécurité a été soutenue ou améliorée et plusieurs travaux importants visant à accroître la capacité ont été terminés ou sont en cours afin de satisfaire aux exigences futures. En même temps, les contribuables ont profité d'économies importantes puisque le secteur privé a fait les investissements d'immobilisations nécessaires.

Le gouvernement surveille de près le comportement de ces entreprises commercialisées et, en réponse aux recommandations du Vérificateur général et du Comité des comptes publics de la Chambre des communes, s'assure qu'elles continuent d'améliorer leurs procédures et leur obligation de rendre compte. La régie appropriée et efficace de l'infrastructure sera toujours un objectif premier de la politique fédérale des transports.

CHOIX D'INVESTISSEMENT DANS LE TRANSPORT

Les modèles de régie basés sur l'autonomie financière susmentionnés se sont avérés efficaces pour permettre des investissements dans plusieurs composantes du réseau national de transport. Cependant, tous les modes de transport n'ont pas atteint le même niveau de développement et plusieurs continuent de dépendre des investissements publics. De plus, les nouveaux impératifs comme les exigences de sûreté à la suite du 11 septembre 2001 ont demandé des engagements de financement importants.

Dans ses deux derniers budgets, le gouvernement a annoncé des investissements majeurs dans un large éventail d'infrastructures stratégiques qui profiteront à toutes les régions du Canada, y compris plusieurs initiatives appuyant les objectifs stratégiques de transport national. En particulier, le budget 2000 a fourni 600 millions $ au Programme stratégique d'infrastructure routière (PSIR), dont 500 millions $ ont été alloués pour les améliorations stratégiques au réseau routier national.

Les 100 millions $ restants du PSIR sont disponibles pour les initiatives d'intégration du réseau comme l'initiative de transport aux postes frontaliers (65 millions $), le déploiement de systèmes de transport intelligents (30 millions $) et les études de planification et de faisabilité (5 millions $).

Les programmes d'infrastructure nationaux précédents ont porté fruit, mais il semble que certains projets d'infrastructure à grand déploiement à l'échelle du pays allaient au-delà de la portée et de la capacité des programmes existants. Le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique de 2 milliards $, annoncé dans le budget 2001, répond à ces besoins.

Le nouveau programme, sous la responsabilité du ministre responsable de l'Infrastructure subvient aux besoins d'investissement dans diverses catégories d'infrastructures qui sont essentielles à l'avancement des objectifs sociaux et économiques du Canada, y compris les infrastructures routières et ferroviaires, ainsi que les infrastructures de transport locales.

Le budget 2001 prévoyait aussi 600 millions $ pendant cinq ans pour un nouveau fonds sur l'infrastructure frontalière. Dans le cadre de ce programme, le gouvernement s'efforcera de créer des partenariats avec les provinces, les municipalités et le secteur privé et aidera à financer les améliorations à l'infrastructure aux postes frontaliers ou à proximité de ceux-ci. Les projets possibles liés aux frontières pourraient inclure des accès routiers nouveaux ou améliorés aux postes frontaliers, des centres de traitement pour les véhicules commerciaux afin d'accélérer le temps de dédouanement et des infrastructures accessoires comme le déploiement de systèmes de transport intelligents à l'échelle du Canada.

ENGAGEMENTS FÉDÉRAUX RÉCENTS

Le budget fédéral 2000 prévoyait :

- **2,05 milliards $ pour le programme Infrastructures Canada qui finance des projets d'infrastructure municipaux**
- **600 millions $ pour le Programme stratégique d'infrastructure routière**
- **25 millions $ pour le Fonds d'habilitation municipal vert**
- **100 millions $ pour le Fonds d'investissement municipal vert**

Le budget fédéral 2001 comprenait des affectations importantes pour les transports, y compris :

- **2,2 milliards $ pour la sûreté du transport aérien**
- **2 milliards $ pour le nouveau Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique**
- **600 millions $ pour le nouveau Fonds sur l'infrastructure frontalière**
- **25 millions $ de plus pour le Fonds d'habilitation municipal vert**
- **100 millions $ de plus pour le Fonds d'investissement municipal vert**

NOS MESURES FUTURES

Pour ce qui est de l'avenir, le gouvernement a cerné trois secteurs sur lesquels se concentrer quant à l'infrastructure de transport du Canada :

➜ **Premièrement, le gouvernement terminera ses programmes de commercialisation et de cession là où cela est possible, peaufinera les modèles de régie des éléments du réseau de transport national qui ont été commercialisés et explorera de nouvelles avenues pour la commercialisation lorsque c'est possible. Le gouvernement continuera de fournir son appui pour traiter des nouvelles questions de sûreté et des événements extraordinaires.**

➜ **Deuxièmement, en se fondant sur l'engagement du discours du Trône de septembre 2002 selon lequel le gouvernement « [...] instaurera un programme d'infrastructures s'étendant sur une période de dix ans de façon à permettre la mise en œuvre d'initiatives stratégiques à long terme qui sont essentielles à la compétitivité et à la croissance soutenue [...] », le gouvernement continuera d'effectuer les investissements stratégiques précis en concluant des partenariats avec d'autres paliers de gouvernement et le secteur privé, y compris des investissements dans le transport qui aideront à réduire la congestion dans nos villes et les goulots d'étranglement dans nos corridors commerciaux et aideront à atteindre nos objectifs de lutte contre le changement climatique et d'assainissement de l'air.**

➜ **Troisièmement, dans les secteurs de responsabilité fédérale, et en collaboration avec ses partenaires au besoin, le gouvernement continuera d'aborder la question de l'accès raisonnable au réseau de transport national pour les communautés éloignées.**

Le reste de ce chapitre décrit les mesures proposées du fédéral dans chacun de ces secteurs.

RÉGIE ET COMMERCIALISATION

Un cadre législatif pour les aéroports nationaux commercialisés

Le Comité d'examen de la LTC ainsi que l'Examen des baux des administrations aéroportuaires locales et le Vérificateur général ont recommandé diverses améliorations pour la gestion des administrations aéroportuaires. Transports Canada rédige présentement la *Loi sur les aéroports du Canada* afin d'établir le cadre économique pour le comportement des administrations aéroportuaires. Ce texte législatif protégera la flexibilité qu'ont les administrations aéroportuaires pour générer les revenus nécessaires afin d'être financièrement viables et fera ce qui suit :

- clarifier les responsabilités du gouvernement et des administrations aéroportuaires;
- renforcer la structure de régie des administrations aéroportuaires;
- établir des exigences en matière de transparence et de consultations entre les administrations aéroportuaires et les parties intéressées;
- établir des principes pour les redevances imposées par les administrations aéroportuaires, dont des dispositions spéciales sur les redevances d'améliorations aéroportuaires, ainsi qu'un processus d'appel;
- traiter des questions de concurrence, entre autres l'accès équitable des transporteurs aériens aux installations aéroportuaires et aux créneaux;
- exiger que les activités aéroportuaires du réseau national d'aéroports (RNA) soient conformes aux obligations internationales du Canada, y compris dans le secteur du commerce;
- établir des principes pour les activités non essentielles entreprises par les administrations aéroportuaires;
- mettre sur pied des mécanismes appropriés d'application.

➜ **Le gouvernement déposera un projet de loi, la *Loi sur les aéroports du Canada*, afin de clarifier les responsabilités respectives du gouvernement et des aéroports d'importance nationale et établir les exigences pour les administrations aéroportuaires au chapitre de la régie, de la responsabilisation, de la transparence dans le cadre du suivi économique.**

Examen de la politique des loyers aux aéroports

Les administrations aéroportuaires ont convenu, en échange des terres et de la cession des aéroports en service aménagés aux frais des contribuables, de payer des loyers dans le cadre des ententes de location. Aujourd'hui, 22 administrations aéroportuaires paient un loyer au gouvernement du Canada et d'autres devraient commencer leurs paiements de loyer dans les prochaines années. Les administrations aéroportuaires, les transporteurs aériens et les autres parties intéressées ont demandé un examen de la politique des loyers du gouvernement pour le motif que les paiements de loyer compromettent la viabilité financière des administrations aéroportuaires ou qu'ils ont un impact négatif sur le transport aérien et l'industrie aérienne. Le Comité des comptes publics et le Vérificateur général ont suggéré que le gouvernement prenne des mesures supplémentaires pour s'assurer que la juste valeur marchande de ces biens est déterminée fidèlement pour le bénéfice des contribuables avant de débuter les négociations de loyer ou de renégocier les baux existants.

Le gouvernement a annoncé en juin 2001 que Transports Canada examinerait la politique des loyers actuelle pour les aéroports du RNA qui sont exploités en vertu d'un bail avec le gouvernement du Canada.

➜ **Un examen de la politique des loyers aux aéroports du RNA est en cours. Le gouvernement examinera les constatations et s'engage à équilibrer les intérêts de tous les intervenants, y compris l'industrie aérienne et les contribuables canadiens afin d'établir sa politique future sur les loyers.**

Terminer la commercialisation et la cession des aéroports

Aux termes de la politique nationale des aéroports, les aéroports du RNA doivent être commercialisés et parvenir à l'autonomie financière, alors que les aéroports qui ne font pas partie du RNA doivent être cédés à des intérêts locaux ou être fermés. Les aéroports du RNA, qui desservent la majorité du trafic aérien au Canada, ont été confiés à des administrations aéroportuaires gérées localement, à l'exception de Prince George qui doit être cédé le

31 mars 2003. La grande majorité des aéroports régionaux/locaux et de petite taille ont été cédés, mais 13 d'entre eux doivent encore être transférés. Le gouvernement a bon espoir que les négociations actuelles entraîneront le transfert des aéroports régionaux/locaux et de petite taille restants d'ici le 31 mars 2005.

➜ **Transports Canada s'engage à compléter la commercialisation des aéroports du réseau national d'aéroports et à céder les aéroports régionaux/locaux et de petite taille qui doivent encore être cédés.**

Viabilité des aéroports régionaux et de petite taille

Le financement des aéroports régionaux ou de petite taille gérés localement est la responsabilité de la communauté et de l'exploitant de l'aéroport. Cependant, des fonds fédéraux ont été rendus disponibles en vertu du Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires (maintenant prolongé jusqu'en 2005) pour les aéroports certifiés ayant des services passagers réguliers tout au long de l'année qui n'appartiennent pas au gouvernement du Canada ou qui ne sont pas exploités par ce dernier afin de les aider avec leurs projets d'immobilisations liés à la sécurité, à la protection des biens et à la réduction des coûts d'exploitation comme les pistes et les voies de circulation. Les municipalités et les provinces ont soulevé des préoccupations au sujet de la viabilité des aéroports régionaux et de petite taille gérés localement, surtout à la lumière de la restructuration de l'industrie aérienne qui se poursuit. Le gouvernement connaît ces préoccupations et Transports Canada a convenu d'étudier la viabilité de ces aéroports. On consultera le Secrétariat rural du gouvernement du Canada et les autres intervenants intéressés.

➜ **Une étude fédérale sur la viabilité des aéroports régionaux et de petite taille sera terminée en 2003.**

Cession des ports

Comme pour les aéroports, les ports nationaux ont été commercialisés et doivent parvenir à l'autonomie financière. Les ports régionaux/locaux doivent être cédés aux gouvernements provinciaux ou à des intérêts locaux, y compris les administrations municipales, les organisations communautaires ou d'autres intervenants locaux. Dans la plupart des cas, la cession est accompagnée d'une contribution financière. Ces fonds sont négociés avec les nouveaux propriétaires sur la base de l'exploitation continue du port. Selon ce modèle, suffisamment de fonds sont fournis à la date du transfert, alors il n'y a pas de programme d'aide aux immobilisations. Dans certains cas, les nouveaux propriétaires ont acheté les installations portuaires, ce qui a produit de faibles revenus pour le gouvernement du Canada.

Le Programme de cession des ports permet aux communautés de profiter des avantages de l'exploitation locale, y compris la flexibilité qu'a le port de répondre aux besoins changeants et aux nouvelles occasions d'expansion des affaires. Depuis 1996, cette initiative a fait économiser plus de 100 millions $ aux contribuables.

Le gouvernement a prolongé le Programme de cession des ports jusqu'au 31 mars 2003 pour permettre la continuation des négociations concernant la cession des ports là où Transports Canada peut compter sur la collaboration provinciale, si nécessaire, et là où des pourparlers sérieux étaient en cours en date du 31 décembre 2001. Cibler les ports où les négociations sont déjà entreprises permettra une meilleure utilisation du financement et des ressources.

➜ Le gouvernement a l'intention de terminer, d'ici le 31 mars 2003, dans la mesure du possible, la cession planifiée des ports et des lits de port conformément aux conditions de la prolongation du programme existant.

Transports Canada conserve la responsabilité de gestion de tous les ports régionaux/locaux non cédés à la fin du programme, maintenant prévue pour le 31 mars 2003. Avant mars 2003, le gouvernement examinera les progrès réalisés et ses options à l'égard des ports non cédés.

➜ Transports Canada examinera différentes options pour l'avenir des ports restants et effectuera une évaluation complète du programme de la cession des ports.

Examen de la *Loi maritime du Canada*

La *Loi maritime du Canada* exige que le Ministre effectue un examen de ses dispositions et de son fonctionnement lors de la cinquième année suivant son entrée en vigueur en juin 1998. En réponse aux demandes des intervenants de l'industrie maritime et aux recommandations du Comité d'examen de la LTC, le gouvernement a lancé un examen de la loi en 2002. Le but visé est d'améliorer la structure de régie d'après l'expérience acquise à la suite de la mise en œuvre de la Loi. Le ministre des Transports a publié un document d'orientation en mai 2002 pour aider à l'examen et a nommé un comité pour effectuer des consultations et formuler des recommandations.

➜ À la suite de la présentation des constatations du Comité d'examen de la *Loi maritime du Canada* en 2003, le gouvernement déterminera quelles nouvelles modifications à la Loi pourraient être nécessaires.

Traversiers

Le gouvernement a mis sur pied un cadre commercial pour la prestation de services de transport maritime, en comptant davantage sur le secteur privé pour exploiter les services de traversier et pour atteindre l'efficience grâce à de nouveaux moyens de faire des affaires. Les exploitants privés ont bien répondu à ce cadre commercial et ils examinent comment pousser plus loin le processus de commercialisation. L'efficience des services de traversier subventionnés par le fédéral s'est améliorée grâce à une meilleure régie et responsabilisation locale de la gestion de l'exploitation. En vertu de la Politique maritime nationale, certains services de traversier de Marine Atlantique ont été transférés de la société d'État aux provinces, d'autres ont été supprimés et certains ont été commercialisés par l'entremise d'un processus d'appels d'offres, ce qui a permis des économies substantielles dans la prestation des services.

L'appui du gouvernement du Canada aux services de traversier de la région de l'Atlantique est restreint à ceux fournis par Marine Atlantique SCC et deux exploitants du secteur privé : Northumberland Ferries Ltd. et C.T.M.A. Traversier. Marine Atlantique SCC fournit des services de traversier garantis par la Constitution entre North Sydney (Nouvelle-Écosse) et Port-Aux-Basques (Terre-Neuve), ainsi qu'un service saisonnier entre Argentia (Terre-Neuve) et North Sydney. Les deux autres exploitants offrent respectivement une solution de rechange aux services constitutionnels de l'Île-du-Prince-Édouard et un service à un port éloigné des Îles-de-la-Madeleine.

Bay Ferries Ltd. exploite deux services dans la baie de Fundy à partir des installations de gare maritime du gouvernement, louées jusqu'en 2007.

BC Ferries est une société d'État provinciale ayant une flotte de 40 navires desservant 26 routes. Elle est la plus grande société de traversiers en Amérique du Nord. Le gouvernement de la Colombie-Britannique reçoit une subvention fédérale annuelle (23,5 millions $ en 2001) au lieu d'une participation fédérale directe dans la prestation de services de traversier dans les eaux côtières.

➜ **Parallèlement à l'objectif global d'améliorer les services de traversier, le gouvernement continuera de chercher à réduire les coûts et à accroître l'efficience grâce à de nouvelles façons de faire des affaires, y compris la gestion de ses biens immobiliers.**

Évaluer la commercialisation plus poussée des services à la navigation maritime

Les services à la navigation maritime sont surtout fournis par l'entremise des services gouvernementaux directs, partagés entre différents ministères. Tout au long des consultations publiques, les représentants de l'industrie maritime intérieure ont exprimé des préoccupations à propos de la prestation de plusieurs services essentiels, comme le pilotage, la fourniture et la mise en place de bouées et de signaux, le contrôle du trafic et le déglaçage, par les organisations fédérales. Le Comité d'examen de la LTC a recommandé que ces services soient fournis commercialement.

➜ **Transports Canada, en collaboration avec Pêches et Océans Canada et ses partenaires de l'industrie, évaluera des solutions de rechange pour la prestation des services à la navigation maritime.**

Ponts et tunnels internationaux

Il y a 24 ponts/tunnels internationaux pour les voitures et les camions entre le Canada et les États-Unis : neuf entre le Nouveau-Brunswick et le Maine, un entre le Québec et le Vermont, sept entre l'Ontario et l'État de New York, quatre entre l'Ontario et le Michigan et trois entre l'Ontario et le Minnesota. Ces franchissements permettent l'acheminement de la vaste majorité des exportations canadiennes aux États-Unis et jouent un rôle essentiel dans le réseau de transport du Canada.

Bon nombre de régimes de gestion différents sont en place : 22 sont de propriété publique (cinq sont fédéraux, seize sont provinciaux/municipaux et un est la propriété exclusive des États-Unis) et deux sont de propriété privée. Parmi les installations de propriété publique, la moitié canadienne de quatre installations est détenue ou contrôlée par une société d'État canadienne, trois sont contrôlées par une administration de pont provinciale, une par une administration américaine et le reste par les ministères des transports provinciaux. Douze, toutes en Ontario, sont des installations à péage autonomes.

Avec l'augmentation rapide du commerce et du trafic transfrontalier, le besoin accru de sûreté le long de la frontière et les nouvelles initiatives frontalières en cours au Canada et aux États-Unis, il y a plus d'intérêt qu'avant pour assurer la capacité adéquate à la frontière. Présentement, plusieurs propositions ont été mises de l'avant pour des postes frontaliers entre le Canada et les États-Unis, y compris la prolongation du pont Peace (Fort Erie, Ontario), le nouveau franchissement de Calais-St. Stephen (Nouveau-Brunswick), la conversion du pont ferroviaire Whirlpool (Niagara Falls, Ontario) et plusieurs propositions pour un troisième franchissement Windsor-Detroit.

Il manque au Canada un processus clairement défini pour examiner et approuver efficacement de nouveaux ponts et tunnels internationaux. Parmi les franchissements, 14 des 24 qui existent sont assujettis à des lois spéciales qui ont été conçues et adaptées pour des besoins particuliers. D'autres n'ont aucune loi qui s'applique. Les propositions pourraient nécessiter une approbation en vertu d'autres lois pour des questions précises, comme la navigation, les niveaux d'eau ou l'environnement, mais ne sont pas évaluées selon leurs avantages généraux pour le réseau de transport du Canada.

Aux États-Unis, un permis présidentiel est nécessaire comme première étape pour n'importe quel nouveau franchissement international, afin de s'assurer que la proposition atteindra les objectifs de transport et améliorera l'efficience du réseau de transport. Le Canada n'a pas de processus

semblable servant à examiner les propositions afin de construire de nouveaux ponts et tunnels internationaux. Afin de mieux répondre aux demandes pour de nouvelles capacités frontalières :

➜ **Le gouvernement clarifiera le processus pour autoriser les nouveaux ponts et tunnels internationaux. Il proposera de modifier la *Loi sur les transports au Canada* afin d'exiger l'autorisation du gouverneur en conseil (GC), sur la recommandation du Ministre des Transports, pour les nouveaux ponts ou tunnels internationaux pour le trafic des véhicules. Le promoteur devrait réunir toutes les conditions stipulées par le GC, ainsi que les exigences juridiques fédérales existantes (comme la navigation, l'environnement, les eaux limitrophes, etc.).**

Explorer la régie et la tarification de l'infrastructure des routes et du transport en commun

Des progrès importants ont été réalisés pour développer le potentiel économique des installations dans les modes aérien et maritime grâce à des modèles de gestion qui favorisent une prise de décision plus commerciale et des structures de régie mieux adaptées. Le système routier et le système de transport urbain, qui sont selon certains les pierres angulaires du transport au Canada et les moyens principaux pour relier les communautés et les activités partout au pays, n'ont pas été touchés en grande partie par ces réformes. Le Comité d'examen de la LTC a noté plusieurs défis à la prestation future d'infrastructures routières adéquates et de réseaux de transport urbain. En particulier, le Comité a identifié plusieurs facteurs qui compromettent la santé des systèmes actuels : la croissance du trafic, les coûts unitaires de transport élevés, le besoin d'une approche pratique afin d'assurer un financement continu, l'absence d'un régime de tarification efficace et les incertitudes à propos du coût total du transport routier.

Le Comité a proposé des concepts audacieux et innovateurs pour les nouveaux cadres de régie et des nouveaux principes pour guider les décisions d'investissement, de financement et d'établissement des coûts et de tarification pour les routes et le transport en commun. En même temps, le Comité a reconnu l'existence du débat concernant le rôle du gouvernement du Canada et les questions complexes en matière de compétence et de financement public.

La responsabilité du fédéral pour les routes et le transport urbain est minimale, mais le gouvernement reconnaît la contribution de ces éléments au commerce, à la compétitivité et à la mobilité pour toutes les régions. Un bon accès aux installations de compétence fédérale et l'utilisation optimale de tous les modes de transport sont aussi d'importants facteurs contribuant à l'efficience générale du réseau de transport.

Reconnaissant le succès des modèles maintenant en place pour les modes aérien, ferroviaire et maritime, le gouvernement croit que des options innovatrices pour gérer les énormes pressions de financement associées au transport routier et au transport urbain devraient être explorées avec d'autres paliers de gouvernement et le secteur privé. Les nouveaux modèles de régie, comme l'introduction des administrations de transport et la possibilité d'utiliser les revenus provenant des utilisateurs pour les investissements d'infrastructure, y compris les péages maintenant imposés pour certaines routes et certains ponts, donnent l'occasion de traiter d'une préoccupation de longue date des gouvernements provinciaux et territoriaux au sujet d'un régime de financement soutenu pour les infrastructures routières. Sans minimiser l'ampleur des préoccupations du public à cet égard, nous devons, compte tenu du succès obtenu dans d'autres modes de transport, examiner attentivement toutes les options possibles. Le gouvernement du Canada voudrait poursuivre l'examen de ces questions avec les provinces et les territoires.

L'intérêt du gouvernement pour examiner d'autres modèles de régie pour l'infrastructure routière et le transport urbain ne devrait pas créer d'attentes de

changements dans sa politique à l'égard de la taxe d'accise des carburants. Certains intervenants préconisent les dépenses fédérales dans les routes en se basant sur le fait que les revenus fédéraux tirés du carburant utilisé dans les transports ne sont pas retournés dans le secteur et en faisant valoir que le gouvernement américain pour sa part affecte les revenus des taxes de carburant et les droits d'utilisation aux routes, à l'infrastructure de transport et au transport urbain. Les taxes fédérales sur le carburant sont un instrument de la politique fiscale, et non de celle des transports, et elles sont une source importante de revenus généraux utilisés pour financer plusieurs priorités de dépense du fédéral, y compris les soins de santé, la sécurité sociale et la défense nationale.

➜ **Reconnaissant les défis associés aux questions de compétence et de financement, Transports Canada a l'intention d'explorer, avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les conséquences des nouveaux modèles de régie et d'investissement possibles pour le transport routier et le transport urbain.**

INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES

Afin d'attirer le talent et les investissements, le Canada doit continuer d'améliorer son réseau de transport de calibre mondial en réduisant la congestion dans nos villes et les goulots d'étranglement dans nos corridors de commerce. Le gouvernement du Canada reconnaît que ce ne sont pas toutes les infrastructures de transport qui ont un régime en place pour leur permettre d'être autonomes financièrement. En l'absence de tels régimes, le gouvernement du Canada reconnaît qu'une aide fédérale sélective à de telles mesures peut entraîner beaucoup d'avantages.

En conséquence, en concluant des partenariats avec d'autres paliers de gouvernement et le secteur privé, il effectuera des investissements stratégiques et sélectifs dans les infrastructures de transport pour améliorer la qualité de vie des Canadiens.

Lorsqu'il fera des investissements stratégiques, le gouvernement aura comme priorité absolue les projets appuyant (1) un réseau de transport intégré, (2) les corridors de commerce et de transport des passagers et (3) les besoins de transport urbain.

Les projets qui appuient ces trois priorités devront se conformer aux critères applicables des programmes actuels ou futurs, y compris le programme d'infrastructure s'étendant sur dix ans annoncé dans le discours du Trône de septembre 2002.

Progresser vers un réseau de transport mieux intégré

Le réseau de transport national est plus que la somme de ses composantes; sa force dépend aussi des synergies qui découlent des connexions et de l'intégration des modes et des efforts de collaboration de plusieurs compétences. Nous reconnaissons de plus en plus que la position compétitive du Canada et sa capacité d'agir pour attirer le talent et les investissements dépendra des améliorations continues à notre réseau de transport. De plus en plus, des chaînes logistiques intégrées ayant une portée mondiale se font concurrence. Le transport intermodal requiert que les connexions, physiques

et électroniques, entre les réseaux modaux soient complètement intégrées pour que le mode le plus efficient ou la combinaison de modes la plus efficiente soit utilisée et que le temps et les coûts de logistique soient réduits. Dans ce contexte, une collaboration solide entre les compétences devient essentielle. Un réseau de transport intégré requiert aussi de la planification et des études de faisabilité pour que les besoins de transport soient dûment évalués et examinés d'un point de vue multimodal. La planification du transport requiert de longs délais d'exécution et des approches collaboratives parmi les nombreux joueurs qui participent aux programmes d'investissement dans le transport. Parmi les exemples récents, notons le projet d'étude sur les besoins d'investissement potentiels du système de la Voie maritime du Saint-Laurent/des Grands Lacs et la possibilité qu'envisage Transports Canada de promouvoir le transport martime sur courte distance pour aider à soulager la congestion routière et faciliter le commerce, améliorer l'utilisation de la capacité des voies navigables et réduire les émissions de gaz à effet de serre.

➜ **Le gouvernement accordera une priorité élevée, lorsqu'il fera des investissements stratégiques, au transport intermodal, aux systèmes de transport intelligents ainsi qu'à la planification et aux études de faisabilité à l'appui de tels investissements dans le contexte d'un réseau de transport national intégré.**

Appuyer les corridors efficients de commerce et de passagers

Le mouvement des gens et des marchandises de façon efficiente, sécuritaire et écologique est vital à l'économie nationale. L'accessibilité et l'efficience du transport et des réseaux de distribution sont des considérations majeures pour les investisseurs étrangers potentiels. Les exportations et les importations canadiennes, surtout à destination et en provenance des États-Unis, exigent un mouvement de trafic fiable et rapide aux postes frontaliers ainsi que le mouvement efficient des marchandises par les corridors de commerce intégrés. Le gouvernement du Canada, en collaboration avec les autorités fédérales des États-Unis, les ministères des transports provinciaux/d'État, les municipalités et les intervenants s'assurent que l'infrastructure/la capacité des transports et la technologie de fine pointe complémentent entièrement les processus frontaliers harmonisés et simplifiés. Les Canadiens requièrent aussi un niveau élevé de mobilité et doivent avoir des options de déplacement abordables qui contribuent à l'atténuation de la congestion et atteignent les objectifs environnementaux. On reconnaît aussi de plus en plus que les services ferroviaires et maritimes de transport des voyageurs et des marchandises offrent une solution de rechange abordable aux autres modes de transport dans certains secteurs du pays tout en contribuant aux objectifs environnementaux et de sécurité.

➜ **Le gouvernement accordera une priorité élevée, lorsqu'il fera des investissements stratégiques, aux corridors de commerce et de passagers comme le Réseau routier national, les routes et les ponts fédéraux, les infrastructures de transport frontalières, les infrastructures des chemins de fer d'intérêt local pour le transport des marchandises, les passages à niveau et la revitalisation des services ferroviaires voyageurs. En particulier, le gouvernement collaborera avec les provinces, les municipalités, les intervenants et les autorités américaines pour faciliter le mouvement des personnes et des marchandises de façon sécuritaire et efficace dans les corridors et aux frontières en coordonnant la planification des transports, en déployant des technologies de pointe et en améliorant l'infrastructure frontalière.**

URBANISATION : UN DÉFI POUR LES TRANSPORTS

Le recensement de 2001 a confirmé que le Canada est de plus en plus urbanisé :

- **Quatre Canadiens sur cinq vivent dans des secteurs urbains de 10 000 personnes ou plus, où la croissance démographique a été de 5,2 % dans la dernière décennie.**
- **La croissance démographique a été particulièrement forte dans les trois régions très urbanisées : le Golden Horseshoe dans le sud ontarien, Montréal et sa région avoisinante, le Lower Mainland de la Colombie-Britannique et le sud de l'île de Vancouver. Elle était aussi forte dans le corridor Calgary-Edmonton. La croissance démographique dans ces quatre régions était de 7,6 %.**

Besoins du transport urbain

La plupart des Canadiens vivent dans des centres urbains où la majorité des activités économiques du Canada sont générées. Les villes canadiennes abritent des chemins de fer, routes, ports et aéroports majeurs. Les exigences de terrains urbains, la congestion du trafic urbain et la pollution liée au transport sont certains des impacts du réseau de transport touchant la qualité de vie de nos villes.

Le discours du Trône de septembre 2002 a reconnu que l'infrastructure moderne est un élément clé pour la prospérité de nos villes et la santé de nos communautés.

Le mouvement efficient et sécuritaire des gens et des biens est crucial pour réduire les gaz à effet de serre, assurer une économie florissante et assurer le bien-être de tous les Canadiens. L'engorgement des routes est un problème important dans les grands secteurs urbains. Des efforts concertés sont nécessaires pour réduire l'engorgement des routes dans les secteurs urbains et minimiser ses impacts néfastes sur l'environnement, l'économie et la société.

Assurer un financement adéquat pour les infrastructures de transport urbain est un défi majeur pour les villes canadiennes. Les projets de transport urbain sont déjà admissibles à un financement dans le cadre du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, ainsi que le programme Infrastructures Canada de 2 milliards $ annoncé en 2000.

Dans le discours du Trône, le gouvernement a annoncé qu'il mettra en place un programme sur 10 ans pour les infrastructures. Ce programme, sous la direction du Mistre respons, contribuera à la réduction de la congestion dans nos villes.

Afin de promouvoir des réseaux de transport urbain plus durables, les planificateurs en matière de transport recommandent une combinaison d'options comme la gestion de la demande pour optimiser l'utilisation d'infrastructures de transport existantes, la promotion active de solutions de rechange à l'utilisation des véhicules privés (comme l'expansion des infrastructures destinées aux piétons et aux cyclistes) et des investissements stratégiques dans les infrastructures pour appuyer les réseaux de transport urbain. D'autres options d'investissements comprennent les sauts-de-mouton dans les centres urbains qui peuvent réduire les retards dus au trafic et diminuer la consommation de carburant et les émissions de gaz à effet de serre, et les voies de contournement urbaines qui peuvent aider à diminuer la congestion dans les centres urbains tout en contribuant à la compétitivité et au commerce national en permettant au trafic d'éviter les congestions. Les solutions de transport urbain doivent être appuyées localement afin d'être couronnées de succès. Souvent elles nécessitent la participation coordonnée de divers paliers de gouvernement.

➔ **Le gouvernement accordera une priorité élevée, lorsqu'il fera des investissements stratégiques, aux besoins de transport urbain comme le transport en commun, les voies de contournement urbaines majeures et les sauts-de-mouton.**

Questions rurales et accès au réseau national de transport pour les régions éloignées

Une infrastructure de transport efficace est également indispensable aux regions rurales afin qu'elles puissent être concurrentielles à l'échelle nationale et dans les marchés mondiaux et répondre à leurs besoins socioéconomiques généraux. Les communautés éloignées dépendent de liens de transport essentiels pour accéder au réseau de transport national toute l'année.

Pour satisfaire aux besoins des régions rurales et des communautés éloignées, le gouvernement du Canada a l'intention de continuer d'encourager les localités à contrôler l'infrastructure de transport et la conclusion d'arrangements innovateurs convenables (aéroports, ports, chemins de fer d'intérêt local). Cela est conforme à l'opinion selon laquelle ces biens pourront contribuer pleinement au développement économique régional s'ils sont confiés à des intérêts locaux.

➜ **Le gouvernement a l'intention de maintenir sa politique qui consiste à encourager les localités à contrôler l'infrastructure de transport et à trouver des arrangements innovateurs pour appuyer le transport dans les région rurales du Canada.**

Le gouvernement du Canada s'emploiera aussi à affecter ses ressources limitées :

- aux services essentiels, p. ex. dans les régions éloignées qui ne disposent pas d'un service de transport de rechange toute l'année;
- aux investissements stratégiques favorisant la croissance économique, ce dont bénéficie l'ensemble du Canada;
- pour encourager des partenariats avec d'autres paliers de gouvernement et le secteur privé en vue de répondre aux besoins locaux d'infrastructure.

En ce qui concerne les régions éloignées, les engagements actuels du gouvernement sont les suivants :

- exploitation de certains aéroports éloignés désignés en vertu de la Politique nationale des aéroports (en attendant un examen de son rôle à long terme aux aéroports éloignés);
- exploitation d'installations portuaires éloignées en vertu de la Politique maritime nationale;
- aide financière aux termes du Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires (maintenant prolongé jusqu'en 2005) pour les aéroports admissibles qui ne sont pas la propriété du fédéral ou qui ne sont pas exploités par ce dernier, y compris dans des régions éloignées;
- s'assurer que les redevances de navigation aérienne ne sont pas plus élevées dans le Nord que dans d'autres parties du Canada, en vertu de la *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile*;
- l'appui des services ferroviaires voyageurs à certaines communautés éloignées au moyen de versements de subventions à VIA Rail et aux exploitants privés.

➜ **Le gouvernement continuera de chercher les meilleurs moyens de fournir un accès raisonnable au réseau de transport national pour les communautés éloignées là où un tel accès n'est pas financièrement autonome mais est essentiel à leur survie.**

CHAPITRE 5
Protection de l'environnement

Comme nous l'avons reconnu dans notre vision pour les transports, en raison de l'importance vitale que revêtent ces derniers, il nous faut des politiques qui tiennent compte des objectifs d'efficience économique, de sécurité, de sûreté et de responsabilité environnementale. L'incidence environnementale associée au transport peut avoir d'importantes répercussions sur la santé publique et la qualité de vie. Le trafic dans tous les modes est une source de pollution atmosphérique, de bruit, de perturbation de la population et de destruction d'habitats à divers degrés, tandis que la combustion de combustibles fossiles cause des gaz à effet de serre contribuant au changement climatique. Les problèmes dans les zones urbaines sont naturellement plus grands et sont aussi aggravés par l'encombrement des routes.

MESURES PRISES JUSQU'À MAINTENANT PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Le gouvernement a pris des mesures importantes pour contrer les effets environnementaux sur son territoire. D'importantes mesures pour limiter les dommages environnementaux sont en place depuis des décennies, entre autres la réglementation des émissions et du bruit provenant des véhicules et des embarcations, les procédures d'exploitation mises en place dans les installations fédérales et les procédures de planification pour les investissements fédéraux. Les mesures récentes et actuelles de Transports Canada se trouvent dans sa Stratégie de développement durable, adoptée en 1997 et révisée en 2000, et dans le *Plan d'action 2000 sur le changement climatique* du gouvernement fédéral. Les options de transport durable à l'échelle locale pourront recevoir des fonds du gouvernement fédéral dans le cadre du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique annoncé récemment.

Les mesures fédérales ont grandement contribué à améliorer l'environnement au cours des dernières décennies. Elles ont tout particulièrement permis de réduire les polluants atmosphériques et d'autres contaminants grâce à de nouvelles technologies et des changements dans les pratiques d'exploitation appliquées dans les installations fédérales et les

transporteurs régis par le gouvernement fédéral. Par ailleurs, nous n'avons pas eu autant de succès pour réduire l'utilisation de carburant dans le secteur des transports et les émissions de gaz à effet de serre connexes ainsi que pour limiter l'encombrement des routes dans les zones urbaines. Ces deux éléments demeurent des priorités au chapitre des mesures nationales et nécessitent des mesures de taille qui vont au-delà de celles que peut déployer le gouvernement fédéral à lui seul. Une action concertée avec les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que les administrations régionales et municipales est essentielle en raison de leurs responsabilités variées en ce qui concerne le réseau et les outils d'intervention utilisés pour changer les choses. Les voyageurs, expéditeurs de marchandises et transporteurs commerciaux tiennent entre leurs mains d'importants éléments de solutions efficaces dans la façon dont ils choisissent de voyager, d'expédier ou de fonctionner, y compris le choix des modes, des véhicules, des destinations, du temps, de la vitesse et des stratégies de distribution. L'établissement continu de partenariats nécessaires avec les autres gouvernements, les industries et les utilisateurs demeure une priorité clé au chapitre des mesures fédérales.

TENDANCES RELATIVES À LA POLLUTION DE L'AIR ET AUX ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

Le secteur des transports est une source importante des émissions de contaminants régies par les règlements fédéraux. D'après les données disponibles les plus récentes, le secteur des transports est responsable de 52 % des émissions totales d'oxydes d'azote, 21 % des composés organiques volatils, 39 % du monoxyde de carbone et environ 5 % des particules qui causent le plus d'inquiétude (plus petites que 2,5 micromètres). Les normes fédérales relatives aux émissions de ces contaminants provenant des véhicules automobiles font partie des mesures environnementales fédérales les plus vastes en ce qui concerne la quantité de matériel visé. Ce sont également celles qui ont connu le plus de succès, car les émissions de ces contaminants attribuables au secteur des transports ont chuté au cours des 20 dernières années environ, malgré l'augmentation importante de la circulation. Des réductions supplémentaires sont prévues dans la prochaine décennie en raison du

respect des normes annoncées, mais les émissions augmenteront éventuellement si la technologie et les normes restent les mêmes. Par conséquent, d'autres mesures seront nécessaires pour encourager l'utilisation de véhicules et de combustible de remplacement.

Le transport – personnel et commercial – produit des quantités importantes de gaz à effet de serre (GES). En fait, le secteur des transports est le secteur qui contribue le plus aux émissions de GES du Canada. Plus de 70 % de ces émissions sont générées par le transport routier, et environ deux tiers proviennent de nos zones urbaines.

Les choix individuels que les Canadiens font à propos des véhicules qu'ils conduisent et du moment où ils les utilisent peut faire une différence importante en ce qui concerne les GES émis par le transport. Les voitures et les camions légers consomment beaucoup moins de carburant depuis 1978, car les fabricants de véhicules se sont engagés volontairement à construire des véhicules qui respectent des normes équivalentes à celles des États-Unis. La consommation totale en carburant des véhicules et des camions légers a diminué pendant 20 ans, malgré l'augmentation de la circulation. Cependant, elle est actuellement en train d'augmenter, en partie parce que les véhicules sont plus gros et que nous les conduisons plus souvent et sur de plus longues distances. Il est également important de savoir que les normes d'efficience du carburant des États-Unis n'ont presque pas été changées depuis 1986.

Dans le secteur commercial, les choix du transport des marchandises sont faits dans un milieu d'affaires complexe qui impose différentes exigences pour la vitesse, la fiabilité et les types de services (par exemple les marchandises réfrigérées). Ces choix dépendent d'un grand éventail de facteurs, y compris la distance, les coûts porte à porte et l'accès aux infrastructures. On prévoit que l'activité de transport des marchandises augmentera de 60 % d'ici 2020, ce qui signifie qu'il faudra améliorer l'efficacité du carburant à l'intérieur des modes de transport des marchandises et mieux intégrer leurs activités pour maximiser l'efficacité du carburant et des GES du système.

En général, les émissions de GES associées au secteur des transports ont augmenté de plus de 20 % entre 1990 et 2000. Une partie de cette croissance peut être attribuée à la restructuration des scénarios de commerce et de transport survenue au cours de la dernière décennie. La demande fondamentale de services de transport demeurera liée aux tendances économiques et à la croissance de la population, et les émissions continueront d'augmenter à moins que ces liens ne soient dissociés.

ORIENTATIONS STRATÉGIQUES FUTURES CONCERNANT LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

Pour appuyer les engagements internationaux que nous avons pris afin de réduire les gaz à effet de serre, le premier ministre a signé des documents de ratification du protocole de Kyoto. Pour atteindre nos objectifs, le gouvernement a mis de l'avant un plan, le *Plan du Canada sur les changements climatiques*, qui est le fruit de plusieurs années de consultations et de discussions avec les provinces, l'industrie et d'autres intervenants.

Ce plan contient des mesures qui commenceront à réduire la croissance des émissions de GES dans le secteur des transports entre 2000 et 2010. Pour que ces réductions puissent se concrétiser, il faudra des investissements majeurs dans l'innovation technologique et l'infrastructure, des changements dans la façon dont les marchandises sont transportées et des changements dans le comportement des Canadiens lorsqu'ils voyagent.

La réduction des émissions dans le secteur des transports représente à la fois un défi de taille et des possibilités importantes à explorer. Bon nombre des mesures pouvant être adoptées dans le secteur des transports peuvent engendrer de nombreux avantages au-delà de la réduction des GES, comme une amélioration de la qualité de l'air et de la santé, de nouveaux réseaux de transport plus efficients, une meilleure intégration entre les modes et une réduction de l'encombrement routier.

Tous les niveaux de gouvernement doivent prendre des mesures fermes, autant en agissant seul qu'en partenariat. Le but est d'instaurer un cadre stratégique et un climat commercial qui favorisent la mise en place d'un réseau de transport plus durable. Tous les secteurs de la société canadienne, incluant le secteur des transports, seront appelés à faire leur part.

Une des clés du succès consistera à déployer des efforts là où l'impact sera le plus grand. Il est clair que les mesures devront se concentrer sur les véhicules et les carburants qui produisent moins d'émissions, l'augmentation de l'utilisation d'autres moyens de transport des voyageurs et le transport plus efficient des marchandises.

Véhicules à faible consommation

Le gouvernement continuera de collaborer avec l'industrie pour améliorer de façon importante la consommation moyenne de carburant des nouveaux véhicules et visera l'introduction de technologies de véhicules à plus faible consommation sur le marché canadien de manière à parvenir à une réduction de 25 % d'ici 2010. Le gouvernement travaillera aussi pour stimuler la demande pour des nouveaux véhicules plus efficients. Cela comportera de nouvelles campagnes visant à améliorer la qualité de l'information offerte aux consommateurs au sujet du rendement du carburant et du fardeau que représentent les divers véhicules sur le marché sur le plan du carbone, y compris un nouveau système de classement des véhicules semblable au système Energy Star utilisé pour les appareils électroménagers. Ces efforts aideront aussi les consommateurs à améliorer leurs pratiques d'entretien et d'utilisation de leurs véhicules, ce qui réduira les émissions des véhicules qui sont maintenant sur la route.

Carburants à moindre intensité de GES

Lorsqu'il est mélangé à l'essence dans une proportion peu élevée (comme 10 %), l'éthanol peut réduire l'intensité de GES de l'approvisionnement en essence. La plupart des véhicules au Canada aujourd'hui peuvent fonctionner de façon sécuritaire avec de l'essence à l'éthanol (E10).

Le gouvernement propose de travailler avec les provinces et les territoires pour accroître l'objectif initial établi dans le Plan d'action 2000 pour que 35 % de l'approvisionnement en essence du pays contienne 10 % d'éthanol. Il pourrait aussi y avoir une norme pour qu'un certain pourcentage du carburant ne produise pas de gaz à effet de serre, ce qui encouragerait le développement de l'éthanol cellulosique. L'éthanol à base de grains jouera un rôle important à court terme, mais on reconnait que l'éthanol provenant de la cellulose est une technologie canadienne émergente qui promet beaucoup à long terme.

Le Canada est aussi un chef de file mondial dans les nouvelles technologies pour la production de biodiesel, qui est fabriqué à partir de déchets à faible coût et offre une bonne possibilité pour les avantages de l'assainissement de l'air et de l'élimination des GES. Le Plan propose que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux collaborent en vue de faire passer la production de biodiesel à 500 millions de litres d'ici 2010 à l'aide de mesures incitatives, de normes et d'activités de recherche et développement.

Transport des passagers

Conformément à son engagement pris dans le discours du Trône de 2002 concernant l'infrastructure moderne et la nouvelle stratégie pour un réseau de transport sécuritaire, efficient et respectueux de l'environnement, le gouvernement proposera que les investissements stratégiques se concentrent davantage sur les projets d'infrastructure de transport en commun avec les provinces et les territoires. Il étudiera aussi quels seraient les efforts communs à faire afin d'établir des cadres à l'appui de la gestion des transports et de la planification de l'utilisation des terres.

Le *Plan du Canada sur les changements climatiques* propose un objectif personnel pour chaque Canadien qui correspond à une réduction d'une tonne et reconnaît que certains peuvent réduire davantage leurs émissions et d'autres moins. Environ 50 % des émissions de GES personnelles au Canada sont attribuables au transport terrestre des voyageurs. Des initiatives d'éducation et de

sensibilisation renseigneront davantage les Canadiens sur la façon qu'ils peuvent apporter leur contribution.

Transport efficient des marchandises

Le gouvernement intensifiera ses efforts auprès des associations de transport des marchandises et de l'industrie afin d'obtenir des améliorations permanentes de l'efficacité des carburants du réseau de transport des marchandises. Cela touchera tous les modes de transport des marchandises, ainsi que d'autres participants à la chaine d'approvisionnement. Des ententes volontaires seront négociées avec l'industrie et de nouveaux outils d'éducation et de sensibilisation seront élaborés pour promouvoir et encourager l'adoption de nouvelles technologies et de meilleures pratiques. Les gouvernements pourraient collaborer avec l'industrie et les fournisseurs de services pour encourager l'achat et l'installation d'équipement qui pourrait réduire les émissions économiquement.

Transports Canada approfondira aussi la collaboration entre le secteur public et le secteur privé afin de promouvoir l'utilisation d'occasions intermodales de transport des marchandises et d'augmenter l'utilisation de véhicules et de modes à faible consommation. Cela pourrait être effectué grâce à de l'appui aux améliorations des infrastructures et des niveaux de services, à une meilleure utilisation des systèmes de transport intelligents, à l'identification et au retrait des barrières du transport intermodal des marchandises, à l'harmonisation des normes nationales et internationales et à la présentation des meilleures pratiques et des nouvelles technologies.

Responsabilité des utilisateurs concernant les coûts totaux de transport

La tarification pourrait jouer un rôle beaucoup plus grand pour s'attaquer aux coûts sociaux et environnementaux des transports. Les gouvernements ont une responsabilité collective pour veiller à ce que les coûts de l'infrastructure des transports ne soient pas excessifs, y compris toutes les ressources requises pour fournir l'infrastructure ainsi que les coûts sociaux et environnementaux qui découlent de son utilisation. Les coûts seront probablement excessifs s'ils ne sont pas pleinement pris en compte dans la planification du réseau, les décisions d'investissement et les choix de transport des utilisateurs. La manière la plus directe de s'assurer que les coûts sont pris en compte consiste à exiger que les utilisateurs paient directement au moyen d'une tarification des transports pour tous les coûts qu'ils imposent, comprenant les coûts d'infrastructure, les coûts sociaux et environnementaux.

La première question est de savoir si les coûts financiers d'infrastructure sont adéquatement recouvrés des utilisateurs, notamment les coûts d'infrastructure routière. Le débat se poursuit parmi les participants de l'industrie et les universitaires concernant la structure de frais équitables selon les types d'utilisateurs, les types d'installations et les périodes du jour.

L'autre question, probablement plus importante, vise les coûts ou les effets nocifs du transport que les utilisateurs imposent à la société en général. Ces effets comprennent l'encombrement des routes, les accidents, les polluants, le bruit, la perturbation et ainsi de suite. Dans le jargon, on nomme ces effets des « coûts externes » ou « externalités ». Il est difficile d'évaluer la valeur en dollars de certains d'entre eux, mais plusieurs personnes affirment que les utilisateurs les « internaliseraient » ou en tiendraient compte dans leurs décisions si des frais directs étaient adoptés. Depuis des décennies, on considère de manière théorique d'exiger des frais pour ces coûts sociaux, ce à quoi les intervenants environnementaux (et de la sécurité) souscrivent pleinement. La question est devenue moins théorique, car la recherche nous a fourni des estimations de coûts pour ces effets au moyen des conclusions tirées d'après le montant que les gens semblent disposés à payer pour éviter ces derniers. Dans certains pays, des politiques officielles visant à exiger des frais directs pour les coûts sociaux sont adoptées, car les problèmes d'encombrement routier et les dommages environnementaux connexes ont été jugés suffisamment urgents et la recherche sur les

coûts suffisamment convaincante. Une résolution de la Conférence européenne des ministres des Transports accepte le principe que les utilisateurs devraient payer pour les coûts sociaux et convient également de sa mise en œuvre au moyen de règlements ou d'une tarification. Dans la résolution, cette mesure est considérée comme un objectif à long terme. Toutefois, certains pays européens exigent déjà des frais supplémentaires précis relatifs aux coûts environnementaux et quelques pays à l'échelle internationale ont adopté des frais relatifs à l'encombrement routier.

Transports Canada a suivi les discussions théoriques et politiques sur l'internalisation des coûts sociaux et a conclu que l'établissement d'une valeur financière pour les coûts sociaux au Canada demeure incertain. Il n'existe pas encore de moyens efficients et pratiques pour exiger des frais pour les coûts sociaux, ni de façon de tenir compte des différences entre les modes, le type de véhicule, la période du jour et les endroits pour établir de tels frais. La question de savoir si des frais directs doivent être adoptés, en plus des pratiques de planification et de réglementation courantes du gouvernement, doit faire l'objet de discussions publiques. Les diverses responsabilités des différents niveaux de gouvernement viennent compliquer la question. Les plus grandes préoccupations concernant les coûts sociaux sont liées aux routes dans les zones urbaines, pour lesquelles les provinces, les régions ou les municipalités se partagent la responsabilité première.

Des mesures conjointes seraient nécessaires afin de trouver des solutions nationales uniformes et intégrées pour la tarification de l'infrastructure dans tous les modes. Le Comité d'examen de la LTC a proposé de réexaminer les mécanismes pour exiger des frais pour les coûts *financiers* en ce qui concerne la fourniture de l'infrastructure routière comme une première étape raisonnable, et l'examen des coûts *sociaux* comme objectif à plus long terme. Le gouvernement fédéral est intéressé à collaborer avec l'industrie, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les administrations municipales et le milieu universitaire dans la recherche d'un consensus général sur les coûts totaux des transports et les solutions pratiques.

NOS PROCHAINES MESURES

Comprendre les coûts totaux des transports

Dans le cadre de sa *Stratégie de développement durable 2001-2003*, Transports Canada s'est engagé à évaluer les conséquences de l'internalisation des coûts sociaux et environnementaux des décisions de transport. Le Ministère continuera de travailler sur la question et est intéressé à collaborer avec l'industrie et les autres gouvernements pour élaborer des mécanismes appropriés pour exiger des frais pour les routes qui incorporeront dans un premier temps les coûts d'infrastructure réels et qui pourraient éventuellement inclure par la suite des coûts environnementaux et sociaux pour tous les modes.

➜ **Transports Canada s'emploiera à mieux comprendre les conséquences en matière de coûts totaux et ce qui constitue de meilleurs signaux en matière de prix en ce qui concerne l'utilisation de différents modes de transport.**

Intégrer l'environnement dans la prise de décision

La vision présentée au chapitre 2 propose un engagement à l'égard de la responsabilité environnementale qui sera inclus, selon la recommandation du Comité d'examen de la LTC, dans la déclaration de la Politique nationale des transports qui se trouve dans la *Loi sur les transports au Canada*. Cet engagement sera mis en œuvre grâce à une plus grande intégration des objectifs environnementaux dans la politique et les programmes en matière de transport du gouvernement fédéral.

➜ **Transports Canada intégrera plus systématiquement les considérations environnementales dans le processus de prise de décision concernant les transports et il incorporera la responsabilité**

environnementale comme un principe fondamental dans la Politique nationale des transports établie dans la *Loi sur les transports au Canada*.

Respecter les engagements actuels

Dans sa *Stratégie de développement durable 2001-2003*, Transports Canada s'est engagé à favoriser le transport durable dans le sens large du mot, c'est-à-dire sur le plan économique, environnemental et social. Sept défis prioritaires sont identifiés dans la stratégie, à savoir : améliorer l'éducation et la sensibilisation en matière de transport durable; élaborer des outils pour une meilleure prise de décision; promouvoir l'adoption de la technologie du transport durable; améliorer la gestion de l'environnement en ce qui concerne les activités et les terrains de Transports Canada; réduire les émissions atmosphériques; réduire la pollution de l'eau et promouvoir un réseau de transport efficient. Ces priorités tiennent compte de notre vision qui consiste à respecter l'environnement et à équilibrer nos politiques de transport dans le but d'intégrer les objectifs environnementaux.

➜ **Transports Canada appliquera intégralement sa Stratégie de développement durable 2001-2003 et s'appuiera sur sa réussite pour élaborer des stratégies à l'avenir.**

Air pur

Pour améliorer la qualité de l'air au Canada, le gouvernement a affecté 120 millions $ en 2001 pour appuyer la Stratégie de l'air pur et a annoncé son plan, *De l'air pur pour les Canadiens*. Environnement Canada mettra en œuvre au cours des 10 prochaines années la Stratégie de l'air pur dans le cadre de laquelle les émissions de gaz d'échappement des véhicules automobiles seront réglementées en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Transports Canada maintiendra ses programmes législatifs liés aux émissions dans les secteurs aérien, maritime et ferroviaire. Ses mesures dans le *Plan du Canada sur les changements climatiques* concernant la consommation de carburant dans les zones urbaines et le transport des marchandises et les émissions de GES contribueront également à la réduction des émissions de contaminants.

➜ **Transports Canada continuera de travailler en partenariat pour améliorer les normes et réduire les émissions atmosphériques provenant du secteur des transports.**

Mesures relatives au changement climatique

En octobre 2000, le gouvernement a annoncé son *Plan d'action 2000 sur le changement climatique*, dans lequel il a pris des mesures importantes en vue d'atteindre les objectifs du Canada dans le cadre du protocole de Kyoto. Le volet transport du plan pourrait réduire les émissions de GES (équivalent CO_2) de 9 mégatonnes en 2010. Ce plan d'action constitue une bonne base pour procéder aux réductions définies pour le secteur des transports dans le *Plan du Canada sur les changements climatiques*.

Le Plan d'action 2000 comprend cinq projets importants dans le secteur des transports :

- Grâce au Programme de démonstration de transport urbain (40 millions $), Transports Canada, en partenariat avec d'autres niveaux de gouvernement, évaluera et fera la démonstration de stratégies et de pratiques de transport durable intégrées et novatrices dans nos villes.
- Transports Canada travaille en partenariat avec Ressources naturelles Canada et l'industrie pour négocier une importante amélioration volontaire en ce qui concerne la consommation de carburant d'ici 2010. Cette mesure reconnaît les développements dans l'industrie et dans la politique du gouvernement des États-Unis. Le projet est appuyé par une campagne de sensibilisation du public qui fera la promotion des choix écologiques. Transports Canada évalue et fait la démonstration de véhicules à la fine

pointe de la technologie pour éliminer les obstacles qui se posent à leur utilisation par les consommateurs.

- Le gouvernement ouvre la voie pour l'utilisation de véhicules à pile à combustible avec l'aide de l'Alliance canadienne pour la pile à combustible dans les transports qui élaborera le cadre d'appui nécessaire pour l'infrastructure de ravitaillement.
- L'éthanol est un combustible de remplacement prometteur. Le Plan d'Action 2000 a introduit des incitatifs pour augmenter l'approvisionnement et l'utilisation de l'éthanol produit à partir de la biomasse afin que 25 % de l'essence puisse contenir 10 % d'éthanol.
- Grâce à l'Initiative en matière d'efficacité et de technologies du transport des marchandises de 14 millions $, Transports Canada travaille en collaboration avec Ressources naturelles Canada pour promouvoir des gains d'efficience dans le transport des marchandises. Ce programme vise à améliorer l'efficience opérationnelle et la sensibilisation environnementale des transporteurs de marchandises et soutient des projets de démonstration des outils, des technologies et des meilleures pratiques innovatrices.

Des orientations stratégiques futures sur le changement climatique ont été décrites au début de ce chapitre. Le gouvernement s'est fermement engagé à prendre des mesures supplémentaires pour réduire les émissions de GES attribuables au transport, en collaboration avec les autres gouvernements et l'industrie des transports.

➜ **Transports Canada continuera d'exécuter le volet transport du Plan d'action 2000 sur le changement climatique et collaborera avec d'autres partenaires du gouvernement et l'industrie pour mettre en œuvre les nouvelles mesures que contient le *Plan du Canada sur les changements climatiques*.**

➜ **Transports Canada continuera de faire figure de chef de file dans l'élaboration de mesures supplémentaires dans le secteur des transports qui sont conformes aux stratégies nationales du Canada sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre.**

Des mesures responsables doivent également être prises pour éviter toute perturbation possible dans le réseau de transport suite à un changement climatique.

➜ **Transports Canada s'emploiera à comprendre les vulnérabilités du réseau de transport face aux conséquences du changement climatique et à élaborer des stratégies efficaces afin de faire face aux effets néfastes.**

Eau pure

Les activités de transport contribuent à la pollution de l'eau en raison des déversements et des fuites d'hydrocarbures, d'huiles et de sous-produits solides et dangereux dans les rivières, les lacs, les océans, les ports, les plages et les eaux souterraines. Par exemple, des concentrations élevées de chlorure liées à l'utilisation de sels de voirie sur les routes ou aux émanations des sites de stockage du sel ou des décharges à neige ont été observées dans les eaux souterraines et les eaux de surface. Aussi, les navires qui introduisent des espèces aquatiques non indigènes en déversant des eaux de lest dans les eaux canadiennes sont une autre préoccupation environnementale.

Les règlements fédéraux existants et les pratiques d'exploitation actuelles préviennent ou contrôlent le rejet d'effluents ou de déchets et prévoient des mesures d'intervention en cas de déversements accidentels. Le Canada s'est engagé à mettre un terme à l'exploitation de navires inférieurs aux normes et est en faveur de mesures de contrôle rigoureuses dans les ports. Transports Canada travaillera en collaboration avec Pêches et Océans Canada et Environnement Canada pour améliorer

l'efficacité des programmes de surveillance et d'inspection et établir de meilleures normes de rendement.

➜ **Transports Canada continuera de travailler avec des partenaires et des intervenants pour élaborer des normes canadiennes, surveiller le respect des normes, influer sur les normes mondiales en matière de transport maritime et finalement réduire et prévenir la pollution de l'eau.**

Solutions technologiques pour le transport durable

Transports Canada s'est engagé à trouver et à appliquer des solutions innovatrices aux défis que doit affronter le secteur des transports du Canada. Les cinq grands éléments du *Plan d'action 2000 sur le changement climatique* appuient la démonstration de technologies et de meilleures pratiques pour aider à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans tous les modes de transport, en partenariat avec les industries du transport et les utilisateurs.

➜ **Transports Canada fera la promotion d'innovations dans le secteur des transports en appuyant l'élaboration et la mise en œuvre de technologies perfectionnées pour soutenir la durabilité environnementale.**

Choix de transport plus respectueux de l'environnement

Toutes les administrations doivent contribuer à un équilibre adéquat dans l'utilisation des modes de transport en tenant bien compte des répercussions sur l'environnement. Des mesures concrètes sont nécessaires pour encourager l'efficience modale et la disponibilité et l'utilisation de services intermodaux. Le gouvernement fédéral contribuera aux solutions intermodales en soutenant les liaisons modales et le transport en commun au moyen des dépenses accrues d'infrastructure annoncées dans le budget 2001 et le programme d'infrastructure de 10 ans annoncé dans le discours du Trône de septembre 2002. De plus, la Stratégie de développement durable de Transports Canada et le *Plan d'action 2000 sur le changement climatique* prévoient l'élaboration d'outils de gestion et des démonstrations de mesures efficaces pour faire les bons choix modaux.

➜ **Transports Canada travaillera avec les autres administrations pour accroître l'accessibilité de formes de transport plus respectueuses de l'environnement.**

Transports Canada a également l'intention de tirer parti des possibilités de voyager « plus intelligemment » en encourageant la gestion des demandes de transport, ce qui comprend le transport en commun prioritaire, la gestion des routes et des stationnements et la planification intégrée des transports. Ces mesures s'appuieront sur les leçons tirées du Programme de démonstration de transport urbain.

➜ **Transports Canada continuera de travailler avec les provinces, les municipalités et les intervenants pour minimiser l'encombrement des routes et la pollution des véhicules automobiles dans les zones urbaines.**

Sensibilisation des Canadiens

Grâce à sa Stratégie de développement durable, Transports Canada s'est engagé dans de nombreux projets, entre autres le programme Sur la route du transport durable (SRTD), le programme d'éconavette, le Programme de démonstration de transport urbain, qui sensibilisent les Canadiens aux répercussions environnementales qu'entraine leur comportement en matière de transport. Le Ministère cherchera des partenaires pour élaborer une campagne d'information à long terme et à plusieurs étapes pour accroître la sensibilisation du public, particulièrement en ce qui concerne les conséquences des choix de transport et les solutions disponibles.

➜ **Transports Canada déploiera plus d'efforts pour mieux informer les Canadiens sur les choix de transport durable respectueux de l'environnement en lançant une campagne de sensibilisation nationale.**

Collaboration avec des partenaires internationaux

De plus en plus, les défis environnementaux traversent les frontières. Les solutions aux préoccupations clés que sont le changement climatique, la pollution de l'air, l'appauvrissement de la couche d'ozone et la pollution de l'eau nécessitent que le Canada travaille en étroite collaboration avec ses principaux partenaires commerciaux, principalement avec les États-Unis. Pour faire progresser les réseaux de transport durable, Transports Canada représente le gouvernement dans un certain nombre d'organismes internationaux comprenant les Nations Unies, l'Organisation de coopération et de développement économique, l'Organisation de l'aviation civile internationale, la Commission nord-américaine de coopération environnementale, et différents organismes de recherche en matière de transport.

➜ **Transports Canada déploiera plus d'efforts pour collaborer avec les États-Unis et la communauté internationale afin de s'attaquer aux préoccupations environnementales en matière de transport.**

CHAPITRE 6
Sécurité et sûreté

Depuis longtemps, la mise en œuvre d'un réseau de transport sûr et sécuritaire est un des objectifs centraux de la politique nationale des transports. Cependant, la sécurité et la sûreté doivent être intégrées aux objectifs environnementaux et d'efficience afin d'appuyer notre vision d'un réseau de transport viable au Canada. Le défi est de trouver le bon équilibre et un moyen d'y parvenir est entre autres l'élaboration d'une réglementation intelligente.

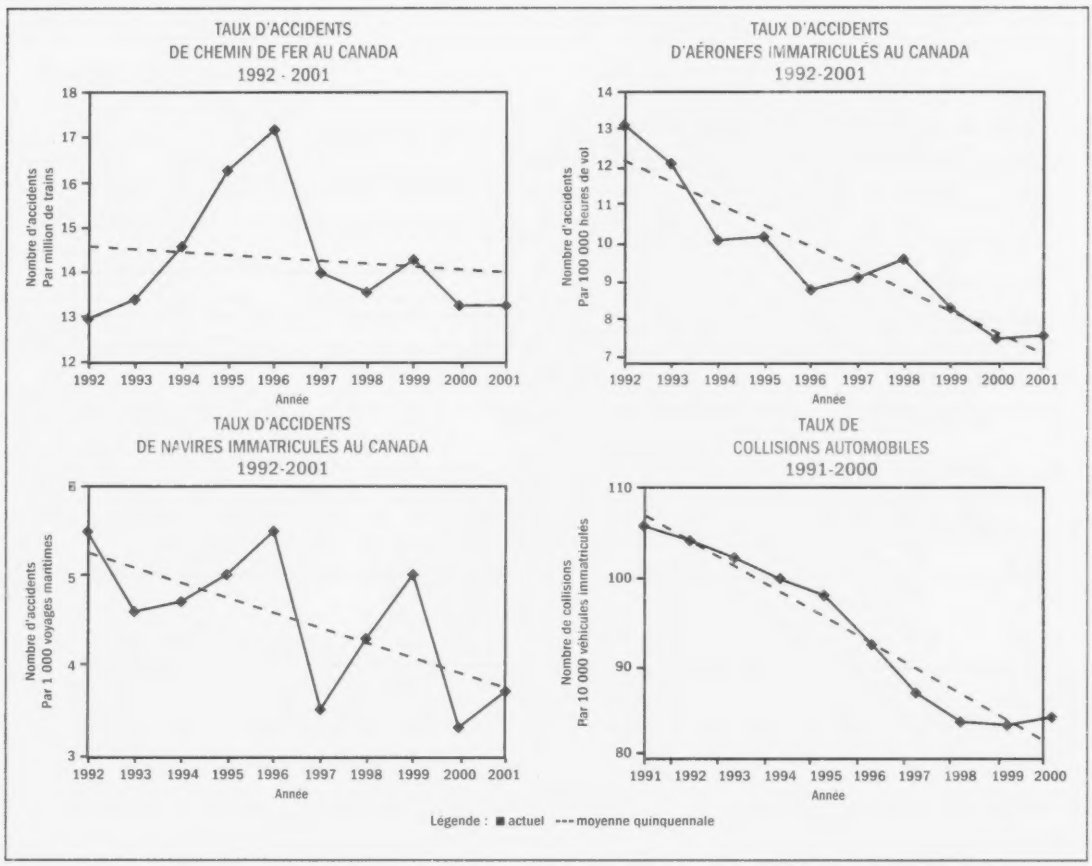
NOS RÉALISATIONS

Le réseau de transport du Canada est un des plus sécuritaires et des plus sûrs au monde. L'attention portée depuis longtemps à la sécurité par tous les participants de l'industrie a permis de diminuer le nombre d'accidents et de décès, malgré une augmentation du trafic. Les tableaux suivants démontrent la tendance à la baisse des taux d'accidents pour tous les modes de transport depuis les 10 dernières années.

Le Canada est un des chefs de file mondiaux en matière de gestion de la sécurité. Il est de règle depuis longtemps de mener des recherches pour déterminer les problèmes liés à la sécurité et d'élaborer des solutions. Les gouvernements ont pris des mesures efficaces afin de promouvoir et de mettre en œuvre ces solutions à l'aide de lois, de règlements, de programmes et d'éducation. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont coopéré intensivement à ces efforts, particulièrement dans les secteurs où la compétence est partagée, comme celui de la sécurité routière.

La participation des intervenants du secteur des transports, notamment des transporteurs et des fabricants, a aussi été essentielle aux progrès réalisés jusqu'à maintenant.

La gestion systématique de la sécurité comprend l'élaboration d'objectifs explicites en matière de sécurité pour chacun des principaux modes de transport, en plus de stratégies pour les atteindre. Ces stratégies reflètent les changements causés par la commercialisation et la cession, y compris le rôle de surveillance et la responsabilité de Transports Canada en tant qu'organisme de réglementation de la sécurité pour les nouvelles entités d'exploitation. Tous ces efforts sont maintenus et forment la base du plan d'action fédéral en matière de sécurité et de sûreté du transport. De plus, suite aux événements du 11 septembre 2001, des mesures ont immédiatement été prises pour accroître la sûreté des transports et des postes frontaliers à l'aide de programmes visant à accroître la vigilance et à augmenter le nombre d'inspections dans tous les modes. On a aussi présenté plusieurs projets de



lois, notamment le projet de *Loi de 2002 sur la sécurité publique*, qui vise l'accroissement de la sécurité des Canadiens, la prévention des attentats terroristes et l'intervention rapide en cas de nouvelle menace. De plus, on a apporté des modifications à la *Loi sur l'aéronautique* afin de permettre aux transporteurs aériens de fournir aux autorités étrangères de l'information préalable limitée sur les passagers à des fins de sûreté. De tels renseignements sont déjà fournis aux États-Unis, comme l'exige la loi américaine.

Le plan d'action ci-dessous poursuit les efforts déployés par le gouvernement fédéral afin d'appliquer des principes rigoureux en matière de gestion du risque à la sécurité et la sûreté dans tous les modes, basés sur des recherches éclairées, des comparaisons analytiques du risque et l'évaluation d'interventions possibles afin de déterminer les priorités. Il poursuit aussi la transition d'une réglementation normative à une approche et un engagement globaux afin d'assurer la sécurité, et tente d'établir une uniformité intergouvernementale en fait de sécurité et de sûreté, aussi bien sur le plan national qu'international.

MESURES PRISES ET ENVISAGÉES

En 1999, Transports Canada a publié le *Plan stratégique de sécurité et sûreté*, basé sur de vastes consultations auprès des intervenants. Le plan porte principalement sur les pratiques sécuritaires, la réduction du risque, la sensibilisation des intervenants, l'intervention efficace ainsi que la mesure périodique du rendement. Il sert aussi de cadre selon lequel les plans et programmes stratégiques propres à chaque mode évoluent. Comme il en sera bientôt à sa quatrième année de mise en œuvre, le plan a besoin d'être révisé et mis à jour à cause des événements et des pressions internes et externes.

➜ **Transports Canada poursuivra la mise en œuvre des stratégies du *Plan stratégique de sécurité et sûreté* actuel. On effectuera une évaluation officielle du rendement du plan avant de procéder à sa mise à jour.**

NOUVELLE APPROCHE EN FAIT DE SÉCURITÉ – UNE RÉGLEMENTATION INTELLIGENTE

Pour aborder la question de la sécurité, Transports Canada a délaissé dans plusieurs secteurs son approche normative, c'est-à-dire son approche de « commandement et contrôle », pour reconnaître qu'il incombe principalement aux fournisseurs de services de transport de mettre en œuvre quotidiennement les mesures de sécurité ainsi que de démontrer qu'ils respectent le niveau de sécurité exigé. Notre but est de mieux utiliser la gamme d'outils d'observation et d'application de la loi disponibles afin de promouvoir des pratiques sécuritaires et de réduire les risques. Cela ne signifie pas que nous serons moins déterminés à intervenir lorsque nécessaire. Nous avons plutôt l'intention d'envisager l'utilisation de nouveaux outils au lieu de nous en remettre à l'approche normative traditionnelle en matière de règlement, d'observation et d'application de la loi. De plus, grâce aux activités de recherche et de développement liées à la sécurité, nous prévoyons que cette approche favorisera l'innovation et l'utilisation de nouvelles technologies en matière de sécurité dans les anciens et nouveaux secteurs de l'industrie des transports.

➜ **Transports Canada continuera les réformes visant l'établissement d'une approche axée sur le rendement en matière de sécurité et de sûreté.**

Réforme législative et réglementaire

Pour être couronnées de succès, nos activités de surveillance de la sécurité dépendent de lois et règlements efficaces qui fournissent une orientation, des pouvoirs et de la souplesse au rôle du Ministère. Plusieurs lois traitant de la sécurité des transports ont été récemment élaborées ou remaniées ou encore sont en train d'être modernisées afin de refléter ce besoin. Parmi ces lois, on compte notamment la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, la *Loi sur la sécurité ferroviaire*, la *Loi sur l'aéronautique*, la *Loi sur le tribunal d'appel des transports du Canada*, la *Loi sur les transports routiers* et la *Loi sur la sécurité automobile*.

Plusieurs de ces lois permettent au Ministère d'établir des règlements concernant les systèmes de gestion de la sécurité qui obligent l'industrie à élaborer des stratégies pour gérer la sécurité de ses opérations et d'en faire rapport au Ministère. Cela fera en sorte que du temps de gestion et des ressources seront affectés à la sécurité et qu'on veillera à la mesure du rendement et à la surveillance en matière de sécurité. Les exigences concernant les systèmes de gestion de la sécurité permettront à l'industrie de prouver concrètement et visiblement son engagement en ce qui concerne la sécurité des employés, des clients et du public.

➜ **Transports Canada continuera son travail de révision des lois et règlements traitant de la sécurité des transports, au besoin, afin d'accroitre la sécurité et la sûreté du réseau.**

Consultation

Pour que notre approche stratégique de sécurité et de sûreté soit efficace, nous avons besoin de la collaboration et de l'adhésion de tous les intervenants. Transports Canada a établi des mécanismes de consultation qui font partie intégrante de l'élaboration de ses lois, règlements et politiques en matière de sécurité, et continuera plus que jamais à les soutenir. Nous continuerons à collaborer étroitement, entre autres, avec le Conseil consultatif sur la réglementation aérienne canadienne, le Conseil consultatif maritime canadien, le Comité consultatif de la sécurité ferroviaire, le Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé et le Conseil consultatif sur le transport des marchandises dangereuses du Ministre, ainsi

qu'avec les associations nationales et internationales de l'industrie et d'autres intervenants dans notre quête du réseau de transport le plus sécuritaire possible.

➜ **Des efforts concertés continueront d'être déployés pour assurer un processus législatif et réglementaire transparent qui permet à nos partenaires et intervenants de prendre part à notre quête du réseau de transport le plus sécuritaire au monde.**

Culture de sécurité

Afin de créer un réseau de transport sûr et sécuritaire, on doit établir une culture de sécurité. Les exigences relatives aux systèmes de gestion de la sécurité ainsi que les autres stratégies énumérées plus haut reflètent la démarche axée sur des partenariats qui s'avère essentielle pour la sécurité soutenue du réseau de transport canadien. Ces stratégies, de pair avec les activités de sensibilisation du public et de l'industrie dans tous les modes de transport, ont pour but d'encourager une plus grande participation et une plus grande responsabilisation de la part de l'industrie en vue de favoriser le développement d'une culture de sécurité à tous les niveaux du secteur des transports.

➜ **Transports Canada et ses partenaires continueront à favoriser une forte culture de sécurité à l'appui du réseau de transport le plus sûr au monde.**

Harmonisation

L'harmonisation des normes de sécurité ne fait pas que respecter les exigences en matiere d'efficience d'une économie mondialisée, elle augmente aussi notre capacité à accroître la sécurité et la sûreté. En collaborant efficacement avec la communauté internationale et en jouant un rôle actif en ce qui a trait à l'élaboration de règlements internationaux, le gouvernement du Canada a contribué à améliorer les normes de sécurité et de sûreté du transport à l'échelle mondiale. Par exemple, la communauté internationale de la sécurité maritime s'emploie à éliminer totalement les activités maritimes qui ne répondent pas aux normes. Les navires étrangers qui entrent dans les eaux d'un État souverain sont arraisonnés et inspectés afin de vérifier qu'ils sont conformes aux exigences de diverses conventions maritimes internationales importantes.

Le Canada participe aussi à plusieurs autres activités d'harmonisation à tous les niveaux, notamment l'élaboration d'une réglementation internationale sur la sécurité des véhicules automobiles par l'entremise des Nations-Unies, l'élaboration d'une réglementation internationale sur l'aviation civile par le biais de l'Organisation de l'aviation civile internationale, l'adoption d'approches uniformes parmi les partenaires de l'ALENA en matière de sécurité ferroviaire, et l'application nationale d'un régime uniforme de sécurité routière par toutes les autorités du Canada.

➜ **Transports Canada continuera à promouvoir une approche coopérative dans l'harmonisation nationale et internationale des normes de sécurité et de sûreté des transports.**

INITIATIVES STRATÉGIQUES PROPRES À CHAQUE MODE

Les approches et initiatives présentées plus haut servent de base à plusieurs initiatives stratégiques propres à chaque mode de transport, y compris toutes celles qui ont des objectifs de sécurité très précis. La mise en œuvre de ces initiatives permettra de relever les principaux défis en matière de sécurité et de sûreté et améliorera le rendement du réseau de transport. Voici quelques-unes de ces initiatives.

Vision sécurité routière 2010

L'objectif de *Vision sécurité routière 2010* est d'accroître la sécurité des routes en réduisant de 30 % le nombre de décès et de blessures graves sur les routes canadiennes d'ici 2010. Une telle réduction s'avérerait un apport important à la sécurité, puisque 90 % des pertes de vie liés aux transports sont causés par des collisions routières.

➜ **Transports Canada collaborera avec tous ses partenaires de *Vision sécurité routière 2010* et fera preuve de leadership national afin d'atteindre l'objectif du programme.**

Aviation civile, *Vol 2005*

Vol 2005 a pour but de traiter des principaux défis auxquels fait face la sécurité de l'aviation au Canada, en particulier l'augmentation du trafic, les préoccupations environnementales ainsi que les nouvelles technologies. Dans le cadre de ce programme, des plans d'activités, comportant des dates d'achèvement pour différentes initiatives, ont été élaborés et publiés. Deux des grandes initiatives sont : (1) l'adoption du concept de système de gestion de la sécurité, qui oblige les organismes aéronautiques à élaborer des stratégies visant la gestion de la sécurité de leurs opérations, puis d'en faire rapport, et (2) l'évaluation détaillée des facteurs comportementaux et organisationnels qui contribuent aux erreurs humaines commises dans l'industrie de l'aviation, ainsi que l'élaboration de mesures appropriées d'atténuation.

➜ **Transports Canada poursuivra sa collaboration avec l'industrie de l'aviation pour accroître davantage la sécurité aérienne au Canada, en vue d'atteindre les objectifs de *Vol 2005*.**

Sécurité ferroviaire, *Direction 2006* et au delà

Le principal but de *Direction 2006* est de sensibiliser davantage le public et l'industrie aux questions de sécurité entourant les emprises ferroviaires et les passages à niveau, et de réduire de 50 % le nombre de collisions aux passages à nivaux et d'incidents liés aux intrusions d'ici 2006. Il s'agit d'un partenariat entre les intervenants des secteurs public et privé, qui comprend Transports Canada, les gouvernements provinciaux et municipaux, les organismes d'application de la loi, les organismes de sécurité ainsi que les compagnies ferroviaires et leurs syndicats. *Direction 2006* est un exemple des réalisations qui peuvent être accomplies afin d'accroître la sécurité ferroviaire au Canada grâce à l'élaboration et la mise en place de programmes intégrés qui contribuent à réduire le nombre d'accidents et d'incidents impliquant les chemins de fer.

➜ **Transports Canada continuera de travailler avec ses partenaires en vue d'atteindre les objectifs de *Direction 2006* ainsi que d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes intégrés et efficaces de sécurité ferroviaire.**

Sécurité maritime, *Cap sur l'avenir* et *La prochaine vague*

Le plan stratégique actuel de la sécurité maritime, *Cap sur l'avenir*, 1997-2002, a atteint sa pleine maturité à la fin de l'année dernière. Bien que la plupart des éléments de la vision présentée soient encore valides, on planifie actuellement la suite de ces priorités stratégiques, *La prochaine vague* 2003-2010 de la sécurité maritime. Le point tournant du plan actuel, l'adoption de la *Loi de 2001*

sur la marine marchande du Canada, a eu lieu en novembre 2001. Le plan révisé se basera sur la vision qui réclame un meilleur cadre de réglementation afin d'appuyer une culture axée sur la sécurité et qui met l'accent sur l'élaboration d'exigences axées sur le rendement, sur l'innovation, notamment l'utilisation de nouvelles technologies, ainsi que sur la mise sur pied de programmes d'assurance de la qualité. Les systèmes d'information seront revus afin d'assurer que les systèmes de collecte de données fournissent la meilleure information possible en matière de planification de sécurité et de prise de décisions.

➜ **Transports Canada travaillera en partenariat avec l'industrie maritime vers l'avenir de la sécurité maritime présenté par *Cap sur l'avenir* et *La prochaine vague*.**

Transport des marchandises dangereuses, Vision 2010

Le Ministère élabore actuellement un document nommé « *Transport des marchandises dangereuses : vision 2010* ». Tout en intégrant les concepts de base du *Plan stratégique en matière de sécurité et de sûreté*, ce document mettra les conditions en place pour améliorer un système déjà sécuritaire, celui du transport des marchandises dangereuses. Il visera l'accroissement du niveau de respect par l'industrie des lois et des règlements concernant le transport des marchandises dangereuses d'ici 2010, à l'appui de l'objectif ultime qui est d'éliminer les décès, les blessures graves ou les dommages importants causés à la propriété ou à l'environnement suite à un déversement accidentel de marchandises dangereuses.

➜ **Transports Canada élaborera et mettra en œuvre *Transport des marchandises dangereuses : Vision 2010*.**

SÛRETÉ DU TRANSPORT

Suite aux événements du 11 septembre 2001, le gouvernement a pris des mesures sur différents fronts afin d'accroître la sûreté du transport.

Les initiatives visant l'accroissement de la sûreté de l'aviation comprennent :

- des améliorations au contrôle préembarquement, y compris l'achat et le déploiement de nouveaux systèmes de détection des explosifs;
- un programme national visant à assurer la présence d'agents de la GRC sur les vols désignés;
- l'obligation de verrouiller les portes du poste de pilotage à bord des aéronefs pour la durée du vol;
- l'obligation de renforcer les portes des postes de pilotage ainsi que de l'aide financière pour accroître la sécurité des aéronefs actuels.

Le gouvernement a aussi créé une nouvelle société d'État, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, de qui relève la prestation de plusieurs services principaux liés à la sûreté de l'aviation :

- le contrôle de préembarquement des passagers, le contrôle des personnes autres que les passagers qui ont accès aux zones réglementées et tous les équipements de contrôle des aéroports, notamment les systèmes de détection des explosifs;
- les ententes avec la GRC pour assurer la présence d'agents à bord des vols intérieurs, transfrontaliers ou internationaux désignés;
- les coûts liés à la police des aéroports;
- la gestion des laissez-passer pour les zones réglementées d'aéroports en collaboration avec les administrations aéroportuaires.

La collaboration avec d'autres ministères et organismes ainsi qu'avec les intervenants a permis d'accroître la sûreté des installations portuaires et du secteur du transport maritime. Parmi les initiatives prises, on compte notamment les suivantes :

- l'obligation des navires d'aviser les organismes canadiens 96 heures avant d'entrer en eaux canadiennes (au lieu de 24 heures);
- la collaboration avec les autorités américaines afin d'accroître la sûreté du système de la Voie maritime et des Grands Lacs en effectuant un précontrôle des navires avant qu'ils entrent dans le système, en menant des inspections à bord avant que les navires entrent dans le port, et en partageant des renseignements sur les navires entrant dans le système de la Voie maritime et des Grands Lacs;
- l'augmentation du nombre de patrouilles de sûreté et une meilleure surveillance par les administrations portuaires;
- l'augmentation de la surveillance côtière.

Le gouvernement a aussi collaboré avec d'autres autorités et avec les intervenants de l'industrie pour accroître la sûreté du trafic routier et ferroviaire.

Il continue à collaborer avec les intervenants afin de mettre en œuvre les exigences et pratiques en matière de sûreté selon les besoins de chaque mode de transport. On analyse actuellement l'amélioration technologique des procédures de sûreté – comme des systèmes de détection des explosifs, des systèmes intelligents de laissez-passer incorporant des données biométriques, les systèmes de transport intelligents et la modification de la conception des aéronefs – dans le but d'appliquer les meilleures technologies à tous les modes de transport.

Le gouvernement collabore aussi avec les États-Unis, d'autres pays et organismes, dont l'Organisation maritime internationale et l'Organisation de l'aviation civile internationale, afin de mettre en place un régime international plus sécuritaire qui permet une sûreté accrue tout en assurant l'efficience dans le transport aérien, maritime et routier des biens et des personnes. Il collabore

également avec les provinces, le secteur privé et les autorités américaines pour promouvoir les processus de contrôle des travailleurs des transports et les titres de compétences à cet égard de manière à assurer la sûreté et l'efficacité de la circulation transfrontalière, permettre l'accès au marché et compléter les processus d'inspection harmonisés à la frontière.

➜ **Le gouvernement s'emploiera à prévenir, minimiser et intervenir efficacement en cas de menace à la sûreté du réseau national de transport tout en assurant une frontière efficiente.**

Intégration des plans propres aux modes

Ces dernières années, le Groupe sécurité et sûreté du Ministère se concentre sur des questions de sécurité intermodale et sur le partage des meilleures pratiques pour appuyer une approche intégrée de sécurité et de sûreté. Les initiatives décrites plus haut s'avèrent fructueuses pour guider Transports Canada dans la bonne direction. Nous pouvons améliorer davantage nos perspectives stratégiques globales en alignant les stratégies propres aux modes sur un même horizon de planification. Cela fournira un échéancier permettant la réévaluation et la modification de nos stratégies, au besoin.

➜ **Transports Canada collaborera en temps voulu avec les intervenants afin d'aligner sur l'année 2010 son horizon de planification des initiatives stratégiques en matière de sécurité et de sûreté pour tous les modes de transport.**

CHAPITRE 7
Innovation et compétences

Les chapitres précédents exposent une vision pour le transport durable et proposent des directives pour mettre en œuvre cette vision dans les domaines clés que sont les cadres de marché, l'infrastructure, l'environnement ainsi que la sécurité et la sûreté. La réussite dans ces domaines variera selon la capacité du secteur à innover et les compétences de ses travailleurs.

NOUVEAUX DÉFIS À RELEVER

Traditionnellement, le transport est connu comme un secteur qui emploie beaucoup de main-d'œuvre et de capitaux. Toutefois, il devient de plus en plus un secteur axé sur le savoir. Dans une économie axée sur le savoir, l'innovation est essentielle pour maintenir un secteur des transports sécuritaire, sûr, productif et concurrentiel. Par la recherche, le développement et l'application de technologies contribuant aux systèmes de transport intelligents ainsi que l'adoption de nouvelles pratiques de gestion, le réseau de transport du Canada connaîtra une meilleure efficience, un meilleur rendement environnemental, une sécurité et une sûreté accrues grâce à l'innovation.

Les innovations dans le secteur des transports exigeront de la part des employés du secteur des qualités supplémentaires et de multiples compétences. La vive concurrence qu'on se livrera pour embaucher des travailleurs qualifiés incitera le secteur à trouver des façons originales et créatives d'attirer, de perfectionner et de conserver sa main-d'œuvre, pour laquelle un apprentissage continu sera un élément essentiel. La pénurie de main-d'œuvre s'aggravera, car presque tous les secteurs de l'industrie des transports font actuellement face à des taux de retraite de plus en plus élevés. Dans certains secteurs, plus de la moitié des travailleurs actuels pourront prendre leur retraite d'ici cinq à dix ans. Les pilotes, les contrôleurs de la circulation aérienne, les camionneurs, les ingénieurs, les scientifiques, les mécaniciens et les officiers de navire font partie des professions et des métiers liés au transport qui risquent d'être touchés. Par ailleurs, le nombre de jeunes travailleurs diminue et la concurrence pour engager de jeunes travailleurs qualifiés proviendra de partout à travers le monde.

Le secteur des transports et ses partenaires ont besoin d'approches innovatrices pour exploiter les possibilités et régler les problèmes. Ils doivent également avoir une bonne capacité de recherche et de développement et être en mesure d'acquérir de nouvelles connaissances et de mettre au point des technologies rapidement et de les déployer là où les besoins se font sentir. Le gouvernement doit quant à lui favoriser un climat propice à l'innovation et tout le secteur doit travailler en collaboration pour veiller à ce que la main-d'œuvre soit hautement qualifiée et capable de s'adapter.

PROMOTION D'UN SECTEUR DES TRANSPORTS INNOVATEUR

À l'aide de son Centre de développement des transports (CDT), Transports Canada participe activement à la recherche et au développement sur les transports. Le CDT gère le programme multimodal de R et D qui est axé sur l'amélioration de la sécurité, de la sûreté, de l'efficience énergétique et de l'accessibilité. Cette activité appuie la priorité du gouvernement qui consiste à augmenter la capacité de recherche pour répondre aux nouvelles politiques stratégiques publiques et accroître la commercialisation du savoir.

Les programmes du CDT englobent les différentes étapes du cycle d'innovation, à partir de la définition du concept jusqu'à la démonstration et au déploiement. Les projets sont confiés à différents organismes à travers le Canada, comme des fabricants, des exploitants, des groupes de recherche, des universités et des experts-conseils. Une quantité de projets de recherche sont également financés conjointement par les partenaires de recherche du CDT qui se trouvent dans d'autres ministères fédéraux, d'autres gouvernements au Canada et à l'étranger, et dans le secteur privé.

SOUTIEN FÉDÉRAL POUR LES INNOVATIONS TECHNOLOGIQUES ET LA R ET D

Le gouvernement du Canada a établi des mécanismes pour mettre au point et commercialiser des technologies innovatrices. Même s'ils ne visent pas exclusivement le secteur des transports, ce dernier en profite souvent d'une manière directe.

Les programmes suivants sont de bons exemples :

- **La *Fondation canadienne pour l'innovation* a financé la recherche sur les systèmes de transport intelligents, les routes et le revêtement, la sécurité routière et les piles à combustible.**
- **Le *Partenariat technologique Canada* a financé la recherche sur les technologies de véhicules propres, l'entretien aérospatial et des aéronefs, les sacs gonflables, la navigation maritime, la pollution aux aéroports et la pollution par les eaux usées des navires militaires.**
- **Le *Programme d'aide à la recherche industrielle* aide les petites et moyennes entreprises à relever les défis relatifs à la technologie.**
- **Le *Fonds d'appui technologique au développement durable* encourage la mise au point et la démonstration de nouvelles technologies, plus particulièrement celles visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à améliorer la qualité de l'air.**
- **Le *Programme de recherche et de développement énergétiques* finance notamment le programme « Des moyens de transport plus propres pour l'avenir ».**
- **Le *Fonds d'action pour le changement climatique* soutient les premières mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre.**
- **L'*Alliance canadienne sur les piles à combustible* dans les transports se concentre sur l'élaboration d'une infrastructure de ravitaillement en hydrogène pour les véhicules à pile à combustible.**
- **Le *Fonds d'investissement municipal vert* peut être utilisé notamment pour financer la conversion des véhicules de transport en commun au profit de carburants plus durables.**

Le gouvernement fait également la promotion de R et D dans les universités à l'aide de programmes tels que les *Réseaux de centres d'excellence*, le *Programme des chaires de recherche du Canada* et le *Programme des chaires de recherche industrielles*. Tous profiteront possiblement à la recherche liée au transport. AUTO 21 est un bon exemple, car il s'agit d'un projet de recherche national soutenu par les Réseaux de centres d'excellence.

Voici des exemples de recherches actuelles qui appuient les priorités de Transports Canada :

- **sécurité** – un émetteur de localisation d'urgence économique de la nouvelle génération pour les aéronefs, la recherche sur l'intrusion et les passages à niveau, des projets sur la fatigue des conducteurs commerciaux;
- **formation et perfectionnement des compétences** – un simulateur pour la navigation dans les glaces visant à faciliter la formation et réduire les exigences d'expérience à bord des navires;
- **sûreté** – un système de contrôle des conteneurs dans les ports canadiens pour évaluer son aptitude à identifier les déplacements des conteneurs;
- **environnement** – établir des critères de sécurité et de rendement pour des carburants de remplacement;
- **accessibilité** – recueillir des données pour faire des recherches sur les installations dans le but d'aider les voyageurs ayant une déficience à monter à bord des petits aéronefs;
- **normes** pour les applications des systèmes de transport intelligents.

À l'échelle fédérale, le Canada compte un grand nombre d'activités de recherche, de programmes et de partenariats sur lesquels nous pouvons prendre appui. En février 2002, le gouvernement a lancé sa Stratégie d'innovation du Canada qui est expliquée dans deux documents complémentaires : *Atteindre l'excellence : investir dans les gens, le savoir et les possibilités* et *Le savoir, clé de notre avenir : le perfectionnement des compétences au Canada*. Transports Canada s'est engagé à travailler en collaboration avec les secteurs public et privé et les universités pour s'assurer que le secteur des transports demeure dynamique et créatif. La recherche et le développement joueront un rôle important, mais il en va de même des efforts déployés pour veiller à ce que le secteur ait une main-d'œuvre qualifiée et les conditions propices à l'innovation pour qu'il puisse continuer de contribuer de façon importante à la richesse et au bien-être du Canada.

La Stratégie d'innovation du Canada souligne l'importance des filières innovatrices. Ces dernières sont des centres de croissance concurrentiels à l'échelle internationale qui regroupent des établissements se consacrant à la R et D et un ensemble d'entreprises dynamiques. Des filières stimulantes sont un élément important de la Stratégie d'innovation. Les filières représentent une activité économique concentrée qui existe grâce à des services de transport efficaces. Transports Canada et ses partenaires du secteur devront être très sensibles aux besoins de transport des nouvelles filières innovatrices et de celles qui sont déjà bien établies pour qu'elles puissent prospérer.

La capacité de recherche du gouvernement fédéral n'est qu'un des moyens pour faire la promotion des nouvelles idées de transport. D'autres éléments tout aussi importants qui font progresser les programmes innovateurs dans le secteur comprennent l'environnement de R et D en général, la recherche universitaire, les systèmes de transport intelligents (STI) et les pratiques commerciales innovatrices.

Accroissement de la recherche et du développement

Le secteur des transports doit s'engager plus fermement dans des projets de R et D comportant des partenariats. Transports Canada doit jouer un rôle plus important en tant que catalyseur et agent de liaison pour établir des liens entre le secteur des transports et des collaborateurs possibles de l'extérieur de l'industrie des transports. Notamment, dans les secteurs de la technologie de l'information et de l'environnement, la collaboration pourrait profiter au secteur des transports.

Sous réserve des fonds disponibles, le Ministère concentrera la R et D dans cinq domaines où les avantages sur le plan de l'intérêt public sont liées aux priorités fédérales établies :

- **Intégration intermodale** : facilite le transport continu des voyageurs, y compris les personnes ayant une déficience, en améliorant les correspondances intervilles et de banlieue; faciliter le transfert des marchandises entre les modes en mettant l'accent sur l'amélioration des

infrastructures aux points de correspondance intermodaux; accroître l'efficience aux principaux points d'entrée commerciaux, notamment dans les ports et aux postes frontaliers et faciliter l'adoption du cybercommerce.

- **Encombrement routier** : réduire l'encombrement des routes dans les zones urbaines et dans les corridors importants de transport en mettant l'accent sur les STI; la planification et l'ingénierie liées au transport urbain; l'infrastructure du transport en commun; la technologie dans le secteur du transport ferroviaire urbain et la gestion des demandes de transport.
- **Pressions environnementales** : atténuer les répercussions sur la santé et l'environnement en mettant l'accent sur le transport urbain et l'intégration du réseau; les technologies de pointe concernant les véhicules et le rendement du combustible; les piles à combustible, les systèmes de propulsion hybride et la surveillance des écosystèmes.
- **Sécurité et sûreté** : comprendre le facteur humain dans les accidents; diminuer les attentes et les coûts liés aux mesures de sûreté accrues en perfectionnant de nouvelles technologies dans des domaines tels que l'automation et le contrôle des voyageurs; les technologies d'enseignement; les commandes de véhicules de haute technologie; les systèmes de détection des explosifs; la modification d'aéronefs et le contrôle des conteneurs.
- **Accessibilité** : réduire les obstacles à la mobilité des personnes ayant une déficience en tenant compte des différents besoins de ces personnes, des obstacles physiques et opérationnels, des différentes étapes d'où peuvent provenir ces obstacles (planification, développement, conception, exploitation) et des nombreux intervenants du secteur en cause (p. ex. fabricants d'équipement, transporteurs, fournisseurs d'infrastructures, services accessoires).

Le Ministère continuera d'identifier et de tirer parti des possibilités qui font avancer les objectifs clés de transport. Parmi les exemples de soutien, on retrouve le Programme de recherche et de développement énergétique du gouvernement fédéral qui finance l'établissement d'un réseau de transport plus respectueux de l'environnement; les investissements du Ministère prévus dans son Plan de déploiement et d'intégration des STI et le Programme de démonstration de transport durable des marchandises récemment annoncé (financé par le *Plan d'action 2000 sur le changement climatique*). Ce plan d'action financera les démonstrations et les évaluations de meilleures pratiques, de technologies et d'outils innovateurs visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant du transport des marchandises dans tous les modes de transport.

➜ **Transports Canada travaillera avec les intervenants du secteur des transports et les autres pour améliorer les activités de recherche et de développement liées au transport.**

Soutenir la recherche universitaire

Les universités jouent un rôle important, en soutenant la capacité du Canada à innover. Elles contribuent à former une main-d'œuvre hautement qualifiée, effectuent des recherches pour promouvoir la concurrence et collaborent avec le secteur privé et le gouvernement pour mettre au point de nouvelles technologies et établir des compagnies dérivées. Même si la Stratégie d'innovation du Canada reconnaît qu'il y a encore fort à faire pour soutenir notre infrastructure de recherche, d'importants investissements ont été faits au cours des dernières années. Si les chercheurs s'intéressent et s'engagent suffisamment, les mécanismes fédéraux tels que les Réseaux de centres d'excellence, la Fondation canadienne pour l'innovation et le Programme des chaires de recherche du Canada pourraient offrir des occasions de financer la recherche qui contribuera à un réseau de transport plus innovateur et durable.

➜ **Transports Canada examinera avec ses partenaires les mécanismes pour intensifier la recherche sur le transport et les questions liées au transport dans le secteur privé et dans les universités. Il**

examinera la gamme de programmes fédéraux actuels pour effectuer d'autres activités de R et D dans le secteur des transports.

➜ **Transports Canada examinera avec les universités l'intérêt d'inviter des chercheurs à Transports Canada dans le but d'effectuer des recherches sur des priorités du gouvernement.**

Systèmes de transport intelligents

Les systèmes de transport intelligents intègrent des ordinateurs, des techniques avancées de communications, de contrôle et de détection et des stratégies de gestion pour améliorer le fonctionnement de tous les modes du réseau de transport. Utilisés de manière efficace, les STI offrent de nouvelles façons de comprendre, de faire fonctionner, d'agrandir, de raffiner, de reconfigurer et d'utiliser le réseau de transport. Au cours des dernières années, les secteurs public et privé ont investi des millions de dollars dans la recherche et le développement de STI et dans le déploiement initial des produits et services qui en découlent.

Le Plan des STI, lancé en novembre 1999, a pour but d'accroître la sécurité, l'efficience et la sûreté d'un réseau de transport multimodal, d'accroître l'accès aux services de transport et de réduire la consommation de carburant et les répercussions sur l'environnement. Pour aider à atteindre ces objectifs, le Plan recommande une série de politiques, de déploiements et d'activités de recherche et développement.

Transports Canada dirige un projet en partenariat avec les secteurs privé et public pour élaborer un plan de R et D d'une durée de cinq ans afin de favoriser l'innovation et d'aider l'industrie de STI, et le secteur des transports en général, à relever les défis de l'avenir. Les objectifs du plan de R et D reflètent les priorités du Ministère en matière d'efficience, de sécurité, de sûreté, de durabilité environnementale, de mobilité et d'accessibilité. Les domaines suivants de R et D sont des priorités pour les STI :

- élaboration de normes nationales,
- systèmes de gestion du trafic, notamment la détection d'incidents et l'intervention lors d'incidents et les stratégies de détournement de la circulation,
- exploitation des véhicules commerciaux,
- systèmes de transport en commun de haute technologie : systèmes de perception, gestion de la flotte et systèmes d'information pour les voyageurs,
- système d'information sur l'état des routes selon les conditions météorologiques,
- sûreté liée au transport des marchandises et des personnes, comprenant la sûreté aux frontières et la sûreté des conteneurs,
- accessibilité.

➜ **Transports Canada continuera de travailler avec ses partenaires pour élaborer un plan de R et D pour les STI dans le but d'accélérer la commercialisation du savoir et l'adoption de la technologie dans le secteur des STI.**

➔ **Transports Canada continuera de faire la promotion et de soutenir l'adoption de technologies de STI pour accroître la sécurité, l'efficience et la sûreté du réseau de transport multimodal, accroître l'accès aux services de transport et réduire la consommation de carburant et les dommages environnementaux.**

Transformation des affaires et gouvernement en direct

Avec la technologie sans fil et les connexions Internet, la technologie de l'information ne consiste plus simplement à automatiser les processus actuels et augmenter la productivité. Elle a le pouvoir de transformer le milieu des affaires en profondeur en réinventant la relation avec les consommateurs et les clients. La technologie de l'information crée également des possibilités considérables pour les secteurs privé et public.

Pour être concurrentielles et avoir du succès à long terme, les entreprises du secteur privé doivent mettre l'accent sur leurs futurs marchés et appliquer une stratégie de logistique bien documentée. Le transport est un élément clé pour de telles stratégies. Une seule transaction commerciale peut maintenant faire participer plus de 20 partenaires, notamment plusieurs entreprises de transport, dans ce qu'on appelle une « chaine de valeur ». De nos jours, les chaines de valeur intégrées, et non pas une seule entreprise, respectent les promesses qu'elles ont faites aux consommateurs. La synchronisation de tous les membres d'une chaine de valeur est devenue un important élément innovateur pour les partenaires de la chaine de valeur intégrée et les entreprises de transport. Transports Canada, en collaboration avec les autres gouvernements et ses partenaires de l'industrie, appuie Industrie Canada dans l'élaboration d'un plan de technologie pour la logistique. Ce plan est un outil pour tracer les orientations du marché, prévoir les progrès technologiques et fournir aux entreprises de l'information pour faire des choix stratégiques éclairés. Cet outil aidera les entreprises canadiennes à combler l'écart là où elle traîne derrière des compétiteurs des autres pays.

Pour sa part, le gouvernement fédéral examine, à l'aide du projet Gouvernement en direct, la transformation des affaires qui a été rendue possible grâce à l'utilisation de technologie de pointe. Les fonctions de réglementation pour effectuer des inspections, délivrer des permis, traiter les paiements de licence et assurer la sécurité et la sûreté des Canadiens peuvent maintenant être traitées de manière plus efficace grâce à l'utilisation judicieuse de nouvelles technologies.

Le travail de Transports Canada devient de plus en plus complexe en raison de l'évolution de la démographie, des besoins de transmission du savoir, des attentes en ce qui concerne l'accès immédiat à l'information, du changement de rôles des secteurs public et privé et des exigences de sûreté accrues. La technologie sans fil et les activités de transformation des affaires peuvent améliorer la prestation des services et permettre au personnel de Transports Canada de relever des défis et de réagir aux pressions dans l'industrie du transport.

➔ **Transports Canada continuera son travail avec les autres gouvernements et l'industrie pour élaborer sur le plan de technologie pour la logistique mené par Industrie Canada.**

➔ **Transports Canada examinera les moyens de stimuler le secteur des transports à adopter la technologie du cybercommerce conformément au programme Un Canada branché.**

➔ **Transports Canada augmentera la prestation de ses services dans le secteur grâce au projet Gouvernement en direct.**

RELEVER LE DÉFI DES COMPÉTENCES

Le transport est de plus en plus un secteur axé sur le savoir. À mesure que les consommateurs et les compétiteurs internationaux se modernisent, le secteur des transports doit s'adapter. Des demandes diverses et complexes de compétences qui dépassent celles qui sont habituellement associées au transport sont alors créées.

Comme d'autres secteurs de l'économie, le secteur des transports doit faire face à un changement structurel dans le marché du travail. La population vieillit et la main-d'œuvre devient de plus en plus mobile, alors les autres secteurs, et les autres pays, devront se faire concurrence pour attirer un bassin de travailleurs de moins en moins grand. Le secteur des transports devra donc recruter, conserver et recycler une main-d'œuvre motivée et capable de s'adapter et cette dernière aura la possibilité d'apprendre continuellement.

Tout indique que nous manquons de certaines compétences traditionnelles et que d'autres sont menacées par les départs imminents à la retraite. La croissance de l'industrie signifie que même si nous réussissons à conserver les travailleurs actuels, ce qui est déjà un défi, nous ne serons pas en mesure de répondre à la demande. Les pilotes, les camionneurs, les officiers de navire, les technologues en aéronef et le personnel technique dans les ports et les aéroports font partie des professions où nous manquons de personnel. En plus de devoir acquérir de nouvelles compétences pour s'ajuster aux nouvelles technologies, les personnes qui exercent ces emplois traditionnels doivent également être en mesure de s'adapter tout au long de leur carrière à un milieu de travail dont la complexité ne cesse de croître.

Nous manquons également de compétences non traditionnelles dans le secteur. Des domaines nouveaux tels que la conception de STI, la logistique et la sûreté nécessitent un nombre important de travailleurs qualifiés. Entre temps, les compétences en demande dans les autres secteurs ne seront peut-être pas disponibles pour les entreprises de transport. À titre d'exemple, le secteur fait face à une pénurie nationale de compétences dans le domaine de l'informatique, de compétences techniques et d'ingénierie, de constructeurs d'outils et de matrices et de techniciens de commande numérique par ordinateur. Nous constatons également une pénurie de candidats en gestion détenant des compétences nécessaires

MÉCANISMES FÉDÉRAUX QUI FAVORISENT LE PERFECTIONNEMENT DES COMPÉTENCES

Un éventail de projets favorisent le perfectionnement des compétences et la Stratégie d'innovation du Canada explique comment le gouvernement du Canada travaille avec ses partenaires pour accroître son soutien dans ce secteur. Les mécanismes actuels comprennent :

- **Subventions canadiennes pour études**
- **Programme des langues officielles dans l'enseignement**
- **Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire**
- **Subvention canadienne pour l'épargne-études**
- **Promotion des métiers et des carrières techniques à l'aide de Compétences Canada et du Forum canadien sur l'apprentissage et du soutien dans le cadre du régime d'assurance-emploi**
- **Ententes sur le développement du marché du travail**
- **Stratégie de développement des ressources humaines autochtones**
- **Aide à l'employabilité des personnes ayant une déficience**
- **Secrétariat national à l'alphabétisation**
- **Appui aux conseils sectoriels**
- **Réseaux d'apprentissage communautaires**
- **Programmes pour aider l'établissement et l'intégration des immigrants**

pour être de bons décideurs dans une industrie complexe et concurrentielle.

L'enseignement supérieur est à la base de ces compétences. Le secteur devra travailler en collaboration avec les universités et les collèges pour s'assurer que les programmes liés au transport sont offerts, qu'ils sont à jour et attirants pour les candidats qualifiés. L'accès à un apprentissage continu sera un élément essentiel de l'environnement innovateur du Canada.

Pour attirer des candidats, l'industrie des transports devra aller au-delà des stéréotypes et se vendre, plus particulièrement auprès des jeunes Canadiens qui entrent dans le marché du travail, en tant qu'industrie axée sur le savoir. Elle devra également être innovatrice lorsqu'elle prévoit les conditions de travail afin de minimiser les effets néfastes des emplois qui exigent de travailler à l'extérieur, dans des régions éloignées ou pendant de longues heures.

Ces défis sont importants, mais ils ne sont pas insurmontables. Transports Canada s'est engagé à travailler avec le secteur des transports, les universités et les collèges, les autres gouvernements et les autres ministères pour veiller à la disponibilité continue d'une main-d'œuvre de calibre mondial pour le secteur des transports.

Soutien et création de conseils sectoriels pour le transport

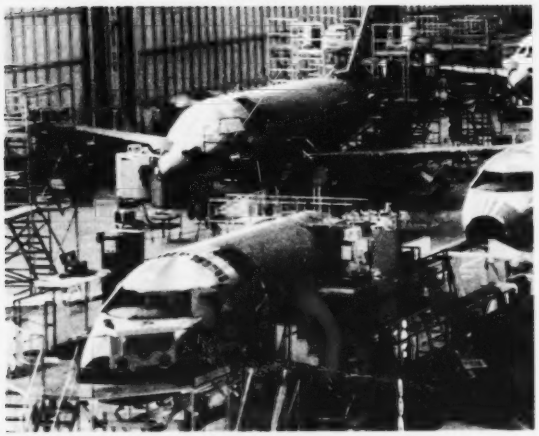
Sous la direction de Développement des ressources humaines Canada, le gouvernement soutient des conseils sectoriels dirigés par l'industrie qui élaborent des stratégies particulières à un secteur pour satisfaire à leurs besoins en ressources humaines. Ces conseils sont essentiels pour comprendre les besoins de la main-d'œuvre du secteur et y répondre. Les conseils contribuent à un grand nombre de projets, comprenant :

- la production d'information sur le marché comme des études sur les professions;
- l'élaboration de normes de compétences professionnelles à l'échelle nationale pour les secteurs dans le but de fournir un point de départ essentiel pour les enseignants et les formateurs et d'aider les travailleurs et les employés à déterminer leurs besoins de formation;
- la prestation de conseils essentiels sur les programmes pour les établissements d'enseignement qui peuvent être appliqués à l'éducation, à la formation ou à la certification de travailleurs qualifiés, selon les normes établies dans l'industrie.

Le Budget 2001 a attribué 24 millions $ au cours des deux prochaines années pour accroître le soutien à l'égard des conseils exemplaires et étendre le réseau des conseils à d'autres secteurs stratégiques de l'économie. Une fois entièrement mis en œuvre, le soutien du gouvernement à l'égard des conseils sectoriels doublera à 60 millions $ par année. Cela représente une occasion pour le secteur des transports. Même si Transports Canada cherchera à faciliter la création de nouveaux conseils sectoriels, le leadership doit provenir des partenaires qui sont actifs dans le secteur, selon un besoin clairement démontré. Pour satisfaire à ses futurs besoins en compétences, le secteur des transports doit profiter pleinement du financement en s'assurant que les conseils actuels sont exemplaires dans leur fonctionnement, pour conserver leur financement, et en facilitant la création de nouveaux conseils afin de satisfaire aux besoins du secteur.

Les conseils sectoriels actuels liés au transport comprennent : le Conseil canadien des ressources humaines en camionnage; le Conseil canadien de l'entretien des aéronefs; le Conseil canadien des ressources humaines de l'industrie du transport routier et le Service d'entretien et de réparation automobiles du Canada. Des études sont maintenant en cours pour évaluer la possibilité de créer de nouveaux conseils dans les secteurs ferroviaire et maritime.

➔ **Transports Canada continuera de travailler en étroite collaboration avec les conseils sectoriels liés au transport et il aidera les partenaires sectoriels qui examinent la possibilité de créer de nouveaux conseils.**



Créer des partenariats pour le perfectionnement des compétences

Même si la formation et l'éducation sont tout d'abord une responsabilité provinciale, le gouvernement fédéral a joué un rôle important pour satisfaire aux exigences en matière d'apprentissage continu. D'autres analyses et partenariats avec l'industrie, les établissements d'enseignement et le gouvernement seront nécessaires pour identifier des secteurs de pénurie de compétences possibles et des moyens pour atténuer les disparités entre les programmes de formation et d'enseignement et les besoins de l'industrie.

L'apprentissage, les stages et les autres programmes de placement seront également essentiels pour former des travailleurs du savoir et pour mettre à niveau les compétences de la main-d'œuvre actuelle du secteur des transports. Par exemple, la création de chaires liées au transport dans des universités canadiennes ou l'examen d'autres Réseaux de centres d'excellence attireront les étudiants vers l'étude des questions liées au transport et amélioreront l'enseignement qui leur est offert.

➜ **Transports Canada travaillera avec des partenaires sectoriels pour identifier des secteurs de pénuries de compétences possibles dans le secteur des transports et les moyens pour combler ces pénuries.**

➜ **Transports Canada examinera des partenariats pour faire la promotion et le soutien de programmes menant au perfectionnement de compétences et de connaissances liées au transport dans les universités et les collèges canadiens.**

CONCLUSION

Le transport joue un rôle clé à l'appui de l'activité économique du Canada et dans la vie quotidienne des Canadiens. Tout au long du début de l'histoire du Canada, le gouvernement a utilisé des instruments réglementaires pour s'assurer que le transport était un déclencheur direct de divers objectifs sociaux et économiques. Des mesures ont été adoptées pour améliorer sa sécurité et sa sûreté, son accessibilité ainsi que son efficience économique et aussi pour minimiser son impact sur l'environnement physique.

Les changements dans la société canadienne ont graduellement modifié la perspective de la politique publique en ce qui concerne le réseau de transport. La réduction de la réglementation économique a évoluée au cours de la période entre 1960 et 1990 et a été suivie dans les années 1990 par des changements majeurs dans la gestion des portions publiques du réseau.

Ce qui n'a pas changé est l'importance prépondérante du transport pour la richesse et le bien-être du Canada. Les grands centres de population, comme les communautés plus petites et plus éloignées, ont besoin des liens physiques offerts par le réseau de transport. Même si les niveaux de services et les choix modaux varient nécessairement dans l'ensemble du réseau, le transport est toujours un aspect essentiel dans la vie quotidienne de tout le monde, en assurant un accès aux nécessités afin de maintenir la santé et la qualité de vie, permettrant l'exercice des activités économiques, fournissant un accès à l'éducation et à la récréation et en gardant le contact avec la famille et les amis.

Grâce à notre économie axée sur le commerce, le Canada a toujours su que son réseau de transport doit prendre en compte et s'adapter à des facteurs à l'extérieur de ses limites ainsi qu'aux ambitions des Canadiens dans leur vie quotidienne. La mondialisation et l'augmentation de l'intégration nord-américaine ont augmenté les pressions concurrentielles sur les entreprises et la main d'œuvre canadienne. Le réseau de transport est un utilisateur majeur de carburant ce qui constitue un défi important lorsque le Canada définit ses contributions aux réponses mondiales concernant le réchauffement planétaire et le changement climatique. Les initiatives de sûreté ont acquis un rôle de premier plan et requièrent des changements et de nouveaux investissements par tous les modes de transport pour calmer les préoccupation publiques à propos de l'augmentation des risques.

Le document *Droit devant* est le point culminant d'un longue période de consultation des intervenants, y compris la *Table des transports sur le changement climatique 1998-1999*, la *Conférence du millénaire sur les transports de 2000*, et le rapport du Comité d'examen de la *Loi sur les transports au Canada en 2001*, après un dialogue de plusieurs années avec les Canadiens. En juin 2001, le ministre des Transports a publié *Création d'un schéma d'orientation des transports pour la prochaine décennie et au-delà : Définition des défis* pour débuter une discussion avec les intervenants sur les défis clés de la politique auxquels font face les transports.

Le réseau de transport du Canada, en général, réalise toujours les objectifs : il fonctionne bien pour la plupart des utilisateurs la majorité du temps. *Droit devant* représente l'intention du gouvernement de continuer et de se baser sur les nombreux succès déjà évidents de notre réseau de transport et embrasse les objectifs qui démontrent la voie à suivre pour l'avenir.

Fournissant une vision pour la prochaine décennie et au-delà, *Droit devant* cherche un meilleur rapprochement des décisions d'investissement dans les infrastructures aux besoins des utilisateurs et offre un cadre pour guider l'élaboration future de politiques et d'initiatives de transport.

Finalement, le progrès continu pour la réalisation d'orientations stratégiques présentées dans *Droit devant* dépend de la volonté et de la collaboration de toutes les parties, les gouvernements et le secteur privé, pour progresser dans une direction commune et faire des choix coopératifs et innovateurs dans cette direction lorsque les occasions se présentent.